DÉLIBÉRATIONS DE LA CONFÉRENCE

Toronto (Ontario)
31 octobre – 1er novembre 1990

Conférence canadienne sur le financement de l'habitation

Canadian Housing Finance Conference

Elmer MacKay

92-04314/

DÉLIBÉRATIONS DE LA CONFÉRENCE

Toronto (Ontario)
31 octobre – 1er novembre 1990

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) offre un large éventail de renseignements relatifs à l'habitation. Pour obtenir des précisions, adressez-vous au bureau SCHL de votre localité.

La SCHL endosse le thème de développement durable du gouvernement fédéral. Nos publications sont publiées en quantités limitées, selon la demande du marché; les mises à jour paraissent lorsqu'elles sont nécessaires; et, dans la mesure du possible, nous utilisons du papier recyclé et de l'encre qui ne nuisent pas à l'environnement.

This publication is also available in English under the title
Conference Proceedings — Toronto, Ontario, October 31 – November 1, 1990 — Canadian Housing Finance Conference — NHA 6464.

Canada

DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)

Conférence canadienne sur le financement de l'habitation (1990 : Toronto, Ont.)

Conféfence canadienne sur le financement de l'habitation : délibérations de la conférence, Toronto (Ontario), 31 octobre – 1 novembre 1990

Publ. aussi en anglais sous le titre : Canadian Housing Finance Conference.
ISBN 0–662–96854–9
No de cat. MAS NH13-2/1990F

1. Logement — Canada — Finances — Congrès. 2. Habitation — Possession — Canada — Congrès. 3. Logement social — Canada — Finances — Congrès. 4. Logement — Politique gouvernementale — Finances — Canada I. Société canadienne d'hypothèques et de logement. II. Titre.

HD7287.55C3214 1991 332.7'22'0971 C91–098632–0

© 1991, Société canadienne d'hypothèques et de logement
Imprimé au Canada
Réalisation : Centre des relations publiques, SCHL

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS

Mot de bienvenue par l'honorable Alan Redway 2
Allocution du coprésident par Tom Alton 5

PREMIÈRE JOURNÉE : L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

Les mécanismes étrangers de financement de l'habitation : leur potentiel d'application au Canada
par Mark Boléat 8
Nouveaux concepts de financement des logements au Canada : avantages et faisabilité
par Carl Beigie 17
Table ronde et période de questions par Ivan Wahl 23
Période de questions 32
Conférencier du déjeuner : Warren Potter 37
Plénière : observations du rapporteur
par James Pesando 39
Période de questions 41
Conférencier du dîner : James Nelson 43

DEUXIÈME JOURNÉE : LES COENTREPRISES EN MATIÈRE DE LOGEMENT

Un aperçu des coentreprises publiques/privées et plus particulièrement le rôle du gouvernement
par Michael Geller 50
Le rôle des organismes philanthropiques dans les coentreprises publiques/privées
par Allan Gregg 56
Le rôle de l'entraide dans les coentreprises publiques/privées
par Mimi Silbert 63
Table ronde et période de questions par Dan Burns 70
Période de questions 79
Conférencier du déjeuner : William Perkins 81
Plénière : observations du rapporteur
par George Fallis 87
Période de questions 91

CONCLUSION

Allocution de clôture par Tom Alton 93
Allocution de clôture par l'honorable Alan Redway 95

AVANT-PROPOS

La toute première Conférence canadienne sur le financement de l'habitation a été convoquée par l'honorable Alan Redway, ministre d'État (Habitation), pour s'attaquer au besoin pressant d'augmenter le nombre de logements abordables et accessibles au Canada. La conférence avait pour objectif d'amener les spécialistes du financement du logement à émettre leurs idées et leurs opinions sur l'orientation que pourrait prendre ce secteur dans les années 1990 et au-delà.

Quelque 150 spécialistes du Canada et de l'étranger provenant du milieu des affaires, des établissements financiers, des universités, d'organismes philanthropiques, d'administrations publiques et d'associations industrielles ont répondu à l'invitation. Ensemble, ils ont examiné toutes sortes de moyens nouveaux ou créateurs pour financer l'habitation au Canada.

La première journée de la conférence a porté sur le potentiel d'application des mécanismes ou systèmes étrangers de financement des logements au Canada ainsi que sur la faisabilité des méthodes novatrices qui ont été mises au point au Canada. La deuxième journée, les participants ont abordé les nouvelles sources possibles de financement de l'habitation pour les personnes à faible revenu. Ils ont notamment discuté du rôle que pourraient jouer des coentreprises regroupant les administrations publiques et le secteur privé, comme des associations philanthropiques et des groupes d'entraide, dans la prestation de logements abordables et de qualité convenable aux personnes à faible revenu.

Trois documents d'information ont été rédigés pour la conférence. Ce sont :

- «Les mécanismes étrangers de financement de l'habitation : leur potentiel d'application au Canada,» par Mark Boléat
- «Nouvelles idées en matière de financement de l'habitation au Canada : faisabilité et mise en pratique,» par James E. Pesando
- «Les entreprises et le parrainage dans le secteur de l'habitation,» par George Fallis.

On peut obtenir un exemplaire de ces documents à l'adresse suivante :

Le gestionnaire
Centre canadien de documentation sur l'habitation
Société canadienne d'hypothèques et de logement
Bureau national
682, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario) K1A 0P7
Télécopieur : (613) 748-6192

Mot de bienvenue

par l'honorable Alan Redway
Ministre d'État (Habitation)

Nous avons rarement l'occasion de participer à ce qu'on pourrait appeler une «première,» mais je crois qu'il n'est pas exagéré de dire que, pendant les deux prochains jours, nous allons faire œuvre de pionnier. Les débats sur les questions de logement ont été nombreux au cours des années, mais jamais un aussi grand nombre de personnes représentant des secteurs si variés et influents n'ont accepté de si bonne grâce de se pencher ensemble sur l'aspect le plus fondamental de l'habitation : le financement. Vous contribuez tous à écrire une page de l'histoire de l'habitation au Canada et je vous en remercie.

Une particularité de cette conférence est qu'elle rassemble une grande diversité de points de vue. Nous avons ici aujourd'hui des spécialistes provenant des établissements financiers, du milieu universitaire, des organismes philanthropiques, des pouvoirs publics, des associations industrielles et des organismes non gouvernementaux de l'habitation. Je souhaite la bienvenue à nos distingués invités venus de l'étranger. J'ai hâte de connaître leurs vues sur les moyens que nous pourrions prendre pour financer le logement dans les décennies à venir. Nous examinerons également comment les secteurs public et privé peuvent s'associer pour offrir plus de logements abordables aux familles à faible revenu.

Je profite du temps qui m'est alloué ce matin pour faire quelques observations brèves sur l'industrie de l'habitation au Canada. Comparés aux habitants des autres pays, les Canadiens sont bien logés. Nous comptons quelque neuf millions d'habitations pour une population dépassant à peine les 26 millions. Quatre-vingt-cinq pour cent des Canadiens environ ont des ressources suffisantes pour se payer un logement, à titre de propriétaire ou de locataire. Les 15 p. 100 restants doivent compter sur l'aide des pouvoirs publics.

Pourtant, plusieurs facteurs peuvent faire varier cette proportion, par exemple une croissance économique rapide ou un afflux massif d'immigrants. Pour continuer d'améliorer les possibilités de logement, nous devons chercher les moyens qui non seulement préserveront ce niveau de 85 p. 100, mais aussi favoriseront sa croissance.

Sur le chapitre de l'emploi, le bâtiment résidentiel engendre, directement et indirectement, tout juste un peu plus d'un million d'années-personnes. Les dépenses de logement figurent à elles seules directement pour plus de 7,4 p. 100 de notre produit national brut.

L'an dernier, la valeur du stock des prêts hypothécaires relatifs à des immeubles résidentiels a atteint 225 milliards de dollars. La construction résidentielle contribue donc largement à l'équilibre de l'économie. C'est une très grosse entreprise. Mais c'est aussi une activité à laquelle l'État participe. Cette année, le gouvernement fédéral va dépenser 1,8 milliard de dollars pour aider les Canadiens qui n'ont pas les moyens de se procurer un logement du marché privé.

Depuis la Grande Dépression, chaque génération veut jouir d'une meilleure situation économique que la précédente. Compte tenu de la conjoncture actuelle, de nombreux jeunes gens à revenu modeste commencent peut-être à se demander s'ils réussiront, comme leurs parents, à devenir propriétaire de leur logement.

L'abordabilité est un problème important avec lequel nous sommes aux prises. Nous avons un besoin pressant de logements plus abordables et d'un meilleur accès au financement.

Nous devons aborder sous un nouvel angle les problèmes auxquels nous sommes confrontés et retourner aux principes de base. Ce faisant, je suis sûr que nous découvrirons de nouveaux moyens pour échapper à ces contraintes financières.

Le Canada a déjà eu de graves problèmes de logement et il les a résolus. Par l'entremise de son agence de l'habitation, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, le gouvernement fédéral a conjugué ses efforts avec ceux des autres administrations publiques et du secteur privé pour créer des logements. Par exemple, au début des années 50, lorsque la demande de logements du marché est devenue forte, le gouvernement fédéral a dû trouver une solution, mais il ne s'est pas mis à construire des maisons. Il a plutôt dressé des plans, fixé des normes et laissé les entrepreneurs en bâtiment résidentiel accomplir le travail.

Cette collaboration entre les secteurs public et privé s'est avérée très fructueuse puisque des dizaines de milliers de logements ont été construits pour les soldats qui revenaient de la guerre et leur famille. Elle a aussi marqué la naissance de l'une des meilleures industries du bâtiment au monde, tant sur le plan de la qualité du travail que de la compétitivité.

Plus tard, la nécessité de trouver du financement pour les logements a donné aux secteurs public et privé une deuxième occasion de collaborer et cela a produit l'assurance hypothécaire. Les établissements financiers et d'autres du secteur privé ont fourni la plus grande partie des fonds nécessaires à la construction et à l'achat. Le constructeur ou le propriétaire payait une prime pendant que l'État garantissait les prêts.

Cette collaboration dure à peu près sans changement depuis une quarantaine d'années. Depuis 1954, la SCHL a assuré les emprunts hypothécaires pour plus de 34 p. 100 de tous les logements au Canada.

Le soutien accru que le gouvernement s'est mis à apporter aux groupes sans but lucratif de promotion des logements a sans doute amené l'élargissement le plus important de cette collaboration entre les secteurs public et privé. À l'heure actuelle, la SCHL est partie à des ententes touchant plus de 640 000 logements sociaux dont près de la moitié sont parrainés par des associations de logement sans but lucratif.

Pour que les gens parviennent à se payer un logement, deux conditions importantes doivent être réalisées : il faut qu'ils aient accès au crédit et que le coût en soit abordable. La mise de fonds et les mensualités sont les deux plus gros obstacles à l'accession à la propriété.

Le gouvernement fédéral s'emploie de diverses manières à élargir l'accès au crédit et à le rendre plus abordable. Par exemple, nous avons fait l'essai du prêt hypothécaire indexé (PHI), dans le cadre du Programme fédéral des coopératives d'habitation. Les premières mensualités du PHI sont d'environ 60 p. 100 inférieures à celles d'un emprunt ordinaire. Je suis impatient de connaître votre opinion car j'y vois des possibilités extraordinaires dans un contexte plus élargi, sur le marché privé, peut-être.

Il y a quelques années, on a créé les titres hypothécaires pour qu'il y ait plus d'argent disponible pour le crédit résidentiel. Ces titres ont déjà contribué plus de 4 milliards de dollars à la disposition du crédit hypothécaire et la SCHL espère qu'ils favoriseront le retour des prêts à long terme, lesquels peuvent contribuer à stabiliser les coûts de l'accession à la propriété.

On a aussi proposé d'autres moyens de multiplier les sources du crédit hypothécaire. Je pense en particulier à l'idée avancée par l'Association canadienne de l'immeuble de permettre aux acheteurs d'une première maison d'utiliser l'argent placé dans leur régime enregistré d'épargne-retraite. Les Américains examinent d'ailleurs quelque chose de semblable actuellement. De fait, le Sénat américain étudie présentement un projet de loi en ce sens.

Une mise de fonds de 5 p. 100 pourrait aider les jeunes familles qui sont capables d'assumer les mensualités hypothécaires mais ont du mal à économiser la somme exigée comme mise de fonds.

Ces idées peuvent être commercialement intéressantes pour les établissements financiers tout en facilitant l'accession à la propriété. La tenue de cette conférence vise notamment à examiner de quelle façon ce genre de proposition peut être réalisé dans la pratique tout en étant avantageux pour les établissements financiers.

En tant que ministre fédéral de l'Habitation, j'ai le devoir de veiller à ce qu'il y ait toujours des ressources disponibles pour les Canadiens qui doivent compter sur l'aide de l'État. À cette fin, le gouvernement doit à la fois faire preuve d'imagination et de compréhension. J'ai lu avec plaisir les propos antérieurs du chef d'une grande société, Allan Taylor, président du Conseil d'administration et président-directeur général de la Banque royale du Canada, qui reflétaient ma pensée. Les voici : «Le sens des responsabilités sociales du milieu des affaires n'a pas l'habitude de faire la manchette des journaux. Et c'est dommage, car il y va de l'intérêt de notre pays. En effet, l'État se voyant forcé de freiner la croissance de ses dépenses, la mesure dans laquelle les entreprises peuvent et veulent apporter une réponse aux problèmes sociaux aura une influence croissante sur la nature de la société dans laquelle nous vivons.»

Le gouvernement a le devoir de gérer sainement l'économie. Toutefois, les pouvoirs publics ne peuvent pas dépenser sans limite. Par conséquent, ils doivent s'associer à des partenaires. Je crois que le caractère du secteur privé et les objectifs de la politique sociale des gouvernements ne devraient pas s'opposer. Les gouvernements, les entreprises et les groupes sans but lucratif peuvent combiner leurs ressources pour poursuivre ensemble le bien commun.

L'État ne peut plus engager des sommes colossales. Mais en conjuguant nos efforts, en nous associant, nous pouvons trouver de nouvelles façons de procurer des logements à tous les Canadiens.

Des logements abordables sont indispensables à un milieu de vie sain qui non seulement assure le bien-être des individus, mais leur permet aussi de s'intégrer dans une société féconde. Nous ne pouvons espérer créer des collectivités dynamiques qui favorisent l'épanouissement d'individus productifs et efficients si ces derniers ne peuvent satisfaire leur besoin essentiel de logement.

D'autres pays aux prises avec les mêmes difficultés ont trouvé des solutions que le Canada pourrait peut-être adopter. Je veux que nous examinions toutes ces possibilités avec un esprit ouvert, critique et positif, et que nous unissions nos efforts pour réaliser celles qui semblent vraiment prometteuses.

Ainsi, nous mettrons à contribution, de manière très concrète, quelques-uns des concepts issus de cette conférence.

Je m'attends avec plaisir à des débats animés sur les possibilités de financement du logement au Canada. Nous ne devons pas faire faux bond aux Canadiens dans les délibérations que nous allons entreprendre aujourd'hui et demain. Si nous ne faisons pas preuve de prévoyance, ce sont nos enfants et notre pays qui en subiront les conséquences. Je compte que chacun de vous déploiera toutes les ressources de son imagination et de son intelligence pour que les générations futures puissent connaître le confort, la sécurité et la dignité de posséder un logement décent et abordable.

Allocution du coprésident,

par Tom Alton
Président, Comité sur les prêts hypothécaires de l'Association des banquiers canadiens

Cette conférence nous met au défi d'appliquer notre créativité, notre sens commun et nos connaissances techniques afin de trouver de nouvelles méthodes de financement du logement. Comme telle, la conférence constitue une rare occasion de donner à la politique du logement au Canada une nouvelle orientation plutôt que de seulement y réagir. Ayant travaillé de nombreuses années dans l'industrie canadienne du bâtiment, avec quelques-uns des meilleurs constructeurs, promoteurs et prêteurs au monde, je suis confiant que nous pouvons relever ce défi.

Cependant, par définition, toute association, y compris entre le secteur public et le secteur privé, doit reposer sur l'égalité des partenaires. Les administrations publiques prennent implicitement au sérieux nos préoccupations, nos suggestions, nos idées et nos mises en garde. Il est certain que les méthodes qui seront exprimées ici aujourd'hui et demain et dans les mois et années à venir ne seront pas toutes réalisables. Comme l'a souligné Mark Boléat dans sa communication, les programmes qui fonctionnent dans d'autres pays pourraient ne pas s'appliquer ici, et vice-versa. Dans la même veine, une suggestion à première vue irréalisable pourrait cependant donner naissance à un programme très fructueux.

Au cours des deux prochains jours, nous aurons pour tâche d'examiner d'une façon claire et objective des idées et des projets pour ensuite déterminer comment ils pourraient s'appliquer au Canada. Tout en évitant certaines idées préconçues, nous devons toutefois admettre certaines réalités. Par exemple, les tendances démographiques influent radicalement sur la demande de logements comme en témoignent les transformations importantes à ce titre depuis 40 ou 50 ans au Canada. Le changement est encore plus inévitable dans les années à venir.

Notre population a plus que doublé entre 1941 et 1986 si bien qu'il a fallu trouver des logements à trois fois et demi plus de ménages. Il est vrai que la taille du ménage moyen a diminué de 40 p. 100, passant de 4,5 personnes à 2,7 personnes, cependant l'accroissement de la richesse a amené les gens à vouloir acheter des maisons plus grandes et de meilleure qualité. Pendant cette période, notre industrie de la construction résidentielle a connu une forte expansion.

Que nous réservent les années 1990? Une chose est claire. La nature changeante de la population aura des répercussions profondes sur le logement. Lorsqu'on aura largement répondu à la demande de logements des acheteurs de première maison vers le milieu des années 1990, certains prévoient que la demande et les prix des logements s'affaibliront en permanence. Je n'ai pas une vision aussi claire des choses, mais je suis sûr que nous ne pouvons pas nous permettre d'ignorer la variable démographique lorsqu'on évaluera la demande future de logements, le moment de cette demande et les régions qu'elle touchera.

En deuxième lieu, il faut admettre que le logement est susceptible de demeurer une initiative du secteur privé. N'oublions pas que plus de 90 p. 100 des logements appartiennent à des particuliers et qu'ils ont presque tous été construits par des entrepreneurs du secteur privé. Sans vouloir laisser de côté la contribution des autres intervenants sur la scène du logement au Canada, il est également avéré que le secteur privé a contribué à la plus grande partie du financement des logements dans un marché de concurrence.

Le gouvernement fédéral essaie de plus en plus d'assurer une gestion globale de l'économie en favorisant l'efficacité des marchés financiers tout en offrant une aide directe aux plus nécessiteux. Les administrations provinciales et locales ont concentré leurs efforts sur l'infrastructure de base (chemins et services municipaux) ainsi que sur la réglementation, certaines réussissant mieux que d'autres à promouvoir l'implantation immobilière, à couper court aux tracasseries administratives et à ne pas déverser leurs problèmes dans la cour du voisin. Les pouvoirs publics et le secteur tertiaire ont aidé les moins bien nantis qui ne sont pas desservis par le marché libre à se procurer un logement.

Le résultat net est qu'un peu plus de quatre Canadiens sur cinq sont bien logés. Le Canadien moyen consacre environ 20 p. 100 de son revenu au logement et près de 63 p. 100 habitent leur propre logement. Nous possédons un système marqué par l'innovation technologique qui offre tant de choix au niveau des hypothèques, des périodes d'amortissement, des conditions, des paiements anticipés et des mensualités que les emprunteurs peuvent pour ainsi dire choisir une hypothèque sur mesure.

En troisième lieu, il faut admettre que les fonds de l'État sont limités et qu'ils diminueront probablement encore. Le déficit fédéral semble être accroché autour des 30 milliards de dollars et la dette accumulée continue d'augmenter à un taux inacceptable. Il semble peu probable que le gouvernement puisse débloquer facilement des fonds pour de nouvelles initiatives d'habitation sinon par des mécanismes de financement direct ou par des dépenses fiscales. De fait, tous les paliers de gouvernement doivent actuellement réexaminer leurs programmes de dépenses et d'impôts. Le secteur privé ne peut plus se permettre d'engager des sommes colossales ni d'autres ressources sans bénéficier d'un rendement raisonnable, surtout dans la conjoncture actuelle. Le Canada est en période de récession et l'industrie de l'habitation supporte plus que sa part du fardeau.

Le système fonctionne bien pour la plupart des gens mais il n'est d'aucune utilité pour les sans-abri, pour les 25 p. 100 de locataires qui consacrent plus de 30 p. 100 de leur revenu au logement et pour les accédants éventuels à la propriété qui ne peuvent amasser une mise de fonds ou s'acquitter des mensualités hypothécaires, ou les deux. C'est justement pour répondre à ces défis que cette conférence a lieu. Nous aborderons de nombreuses idées anciennes et nouvelles au cours des deux prochains jours et nous ferons appel aux divers spécialistes pour qu'ils les examinent pleinement.

La nature précise du problème du logement au Canada constitue l'une des questions qu'il faudra résoudre. Le système fonctionne bien pour la plupart des gens, mais pour les autres, s'agit-il vraiment d'une question de logement ou d'un problème plus général comme la répartition des revenus et de la richesse? Dans quelle mesure nos décisions en matière de politique doivent-elles tenir compte de nos préoccupations relatives à l'équité sociale? Dans quelle mesure le marché canadien a-t-il besoin de nouveaux instruments de financement? Comme le souligne le professeur Pesando, le secteur privé a déjà apporté passablement d'innovations face à l'augmentation et à l'instabilité des taux d'intérêt. L'absence d'un instrument ou sa désutilisation pourrait bien naître d'une demande inexistante.

Selon certains observateurs, on favoriserait davantage l'accession à la propriété. Jusqu'à quel point devrions-nous soutenir le logement locatif et d'autres formes d'occupation? Devrions-nous orienter la politique de l'habitation davantage vers la rénovation du stock existant de logements, qu'ils soient loués ou possédés? Devrions-nous aider les familles et les particuliers à faible revenu? Serions-nous justifiés d'aider les Canadiens

à revenu moyen? Nous devrions également examiner de quelle manière les administrations provinciales et locales peuvent jouer un rôle plus actif. Dans sa communication, le professeur Fallis a vivement insisté sur la nécessité de mettre en place des initiatives locales.

Compte tenu des moyens à prendre pour préserver la solidité des prêts hypothécaires et la solvabilité des assureurs du domaine, il y aurait sans doute lieu de modifier plus avant la mise de fonds exigée des acheteurs d'habitation. Comme l'a proposé l'Association canadienne de l'immeuble, un acheteur pourrait-il puiser à son REÉR une partie du versement initial? L'Association canadienne des constructeurs d'habitations demande d'instituer pour les acheteurs de maison un mécanisme de financement qui serait isolé des marchés financiers. Est-ce vraiment réalisable? C'est ce que nous verrons. Nous devrions également évaluer le marché des titres hypothécaires et son effet sur les emprunteurs et les prêteurs. Le programme de financement coopératif, y compris les prêts hypothécaires indexés, dont on terminera bientôt la phase pilote, nous donne l'occasion d'examiner l'attrait des PHI pour les emprunteurs et les prêteurs et le sort qu'on leur réservera.

Mark Boléat a fait remarquer que le Canada est un exemple à suivre plutôt qu'un pays qui a besoin d'une réforme radicale. Je crois que la plupart d'entre nous conviendront que le Canada possède un très bon système de financement de l'habitation, mais il ne fait aucun doute qu'il peut être amélioré.

Cette conférence a justement pour but d'établir le cadre dans lequel on pourra mettre en place de telles améliorations. Tirons pleinement parti de cette occasion particulière qui nous est donnée.

Première journée
L'accession à la Propriété

Les mécanismes étrangers de financement de l'habitation : leur potentiel d'application au Canada

par Mark Boléat
The Building Societies Association
Royaume-Uni

Comme dans beaucoup d'autres pays, on examine actuellement à la loupe le système de financement des logements au Canada. Les taux d'intérêt qui sont à la fois relativement élevés et instables causent d'énormes difficultés à de nombreuses familles et aux établissements qui consentent des prêts à l'habitation. Il convient de se demander s'il y aurait de meilleures façons de financer l'achat d'un logement. À ce titre, il est utile d'examiner l'expérience internationale étant donné qu'il est difficile de mettre à l'essai chez soi un nouveau système de financement des logements et que les erreurs peuvent être coûteuses.

Nous examinerons ici brièvement les caractéristiques fondamentales de divers systèmes de financement des logements et nous analyserons le régime canadien dans un contexte international avant de passer en revue un certain nombre de questions de principe.

Les marchés de financement des logements comportent certaines caractéristiques qui les démarquent d'autres marchés. Un prêt consenti pour financer un logement diffère de la plupart des autres prêts accordés par les établissements financiers. Celui-ci doit être consenti pour une longue période, typiquement sur 20 ou 25 ans, tout en permettant à l'emprunteur de pouvoir le rembourser avant l'échéance. Les prêts sont extrêmement bien garantis, dans la réalité à même un bien qui, sauf en des circonstances fort exceptionnelles, ne perd pas de sa valeur, à même le revenu et la fortune de l'emprunteur et, dans une certaine mesure, à même les répercussions de l'inflation et parfois aussi grâce à des subventions gouvernementales.

Les prêts à l'habitation dépassent largement le revenu de l'emprunteur. De manière typique, un client peut emprunter jusqu'à trois fois son revenu annuel.

Le marché du financement des logements est également fort imposant par rapport aux autres marchés. Cela signifie que le financement des logements ne peut plus être délaissé lorsque vient le moment de formuler soit la politique monétaire, soit le rôle des établissements financiers.

L'ampleur même du marché du financement des logements oblige les grands établissements financiers de détail à y participer. Lorsqu'un consommateur achète un logement, on peut habituellement s'attendre qu'il ait besoin d'autres services comme de l'assurance-vie et de l'assurance risques divers. Si les établissements financiers de détail délaissent le marché des hypothèques, ils n'utiliseront pas pleinement leur actif et ne pourront donc maximiser leur rentabilité. Dans les pays où les banques ont, par tradition, joué un rôle minime sur le marché des hypothèques, les attitudes ont beaucoup évolué au cours des dernières années. Mentionnons, à titre d'exemple, le Royaume-Uni, la France, la République fédérale allemande et l'Italie.

Bien que le marché du financement des logements soit important, les prêts à l'habitation sont des transactions assez simples. Le grand nombre de prêts nouveaux qui sont consentis chaque année signifient que leur traitement peut être largement informatisé. Cependant, le marché du financement des logements ne produit aucune économie d'échelle importante et il n'y a donc aucune raison de ne pas y trouver des centaines et même des milliers de prêteurs.

Dans les pays industrialisés, on trouve deux systèmes fondamentaux de financement des logements : le système bancaire basé sur les dépôts et le système des banques de crédit hypothécaire. Dans le premier cas, les banques et les autres établissements de dépôt utilisent une partie de leurs dépôts pour consentir des prêts à l'habitation. C'est là le système de financement le plus courant et celui qui est utilisé au Canada. On le trouve particulièrement utile pour deux raisons. En premier lieu, un volume substantiel de ressources financières existe sous forme de dépôts et permet donc de mobiliser suffisamment de fonds pour répondre aux besoins du marché du financement des logements. En deuxième lieu, les établissements qui acceptent des dépôts au détail, comme les banques, sont des établissements de détail qui sont bien placés pour offrir du financement à l'habitation.

Dans ce système, le problème fondamental provient du fait que les emprunteurs ont besoin de capitaux à long terme, c'est-à-dire sur 20 ou 25 ans, tandis que les dépôts des consommateurs sont rarement immobilisés pour des périodes supérieures à cinq ans; dans la plupart des pays, la plus grande partie des dépôts des consommateurs ont une échéance inférieure à un an. Il y a plusieurs façons différentes de régler ce problème, mais aucune ne peut servir idéalement à la fois les établissements de financement des logements, les emprunteurs et les contribuables.

La première méthode, qui est très simple, consiste à ne pas tenir compte du problème, c'est-à-dire financer les prêts à taux fixe à long terme à l'aide de dépôts à taux variable à court terme dans l'espoir que les coûts des dépôts ne dépasseront jamais le rendement des prêts. Aucun organisme de réglementation sensé n'autoriserait un tel système et aucune banque sensée ne consentirait ce genre de prêt. Toutefois, ce mécanisme de financement des logements a été utilisé aux États-Unis jusqu'à la fin des années 1970 et au Canada, me dit-on de source sûre, jusqu'à récemment. Aux États-Unis, les conséquences ont été désastreuses pour les banques d'épargne. Au lieu de régler le problème à la source, le gouvernement a plutôt choisi d'accroître le pouvoir des établissements d'épargne dans l'espoir qu'ils puissent réaliser des profits afin de compenser les pertes qu'ils subissaient dans leur activité principale. Cela n'a fait qu'exacerber le problème.

La deuxième option consiste à transférer le risque global à l'emprunteur, c'est-à-dire accorder tous les prêts à des taux variables et modifier les taux d'intérêt des prêts hypothécaires non remboursés afin de suivre toute hausse ou baisse du coût des dépôts. Ce système a été utilisé efficacement au Royaume-Uni, en Australie et dans d'autres pays. Cette méthode assure une stabilité aux établissements de financement des logements, à moins que les taux d'intérêt augmentent de telle façon à accroître considérablement les mauvaises créances.

Même si les taux d'intérêt peuvent augmenter rapidement, la plupart des pays savent que les consommateurs peuvent s'accommoder d'un emprunt hypothécaire à taux variable, s'ils en comprennent le concept. Ainsi, au Royaume-Uni, les taux d'intérêt hypothécaires sont passés de 9,5 p. 100 à 15,5 p. 100 sur une période de 18 mois à partir de 1988 pendant qu'au même moment, le prix des logements régressait de façon radicale et les revenus ne progressaient que modestement. Cela signifie que la très grande majorité des emprunteurs ont payé 65 p. 100 de plus pour leurs emprunts au cours de cette période. La hausse des taux d'intérêt a imposé un lourd fardeau aux emprunteurs en 1987 et en 1988, mais ce fardeau échoit uniquement aux emprunteurs en cause.

Lorsque des difficultés financières risquent de se produire, les prêteurs ont quelques moyens à leur disposition, par exemple permettre aux emprunteurs de ne

pas payer l'augmentation des coûts et capitaliser dans le prêt les intérêts ainsi reportés. À mesure que le revenu de l'emprunteur augmente, il lui est possible de verser des mensualités plus élevées. Bien sûr, on espère alors que les taux d'intérêt baisseront.

Une troisième façon d'assumer le risque des taux d'intérêt consiste à adopter le mécanisme canadien, c'est-à-dire fixer un taux d'intérêt sur les prêts pour une période limitée s'échelonnant entre six mois et cinq ans puis renouveler le prêt en un nouveau prêt à taux fixe à la fin de la période initiale. Ce système fonctionne extrêmement bien lorsque les taux d'intérêt sont stables, ce qu'on observe aussi pour tous les autres systèmes. Il fonctionne également bien lorsque les taux d'intérêt augmentent légèrement ou fluctuent autour d'une moyenne stable dans le temps. Il n'est pas efficace lorsqu'il y a fluctuation radicale des taux d'intérêt, puisque cela entraîne des écarts considérables entre les taux pratiqués à l'endroit des emprunteurs individuels, selon la date à laquelle ils ont contracté initialement leur emprunt.

La quatrième façon consiste à réassurer le risque (ce qui est vraiment un perfectionnement) dans un marché secondaire, auquel cas les dépôts ne servent plus de mécanisme de financement. J'examinerai plus tard d'une façon plus détaillée la nature des marchés secondaires.

Dans les pays où domine le système d'établissements de dépôt, on essaie de trouver un concept intangible qui permettrait d'utiliser le système tout en garantissant aux emprunteurs des taux d'intérêt stables. À cet égard, les régimes d'épargne utilisés en Allemagne, par l'intermédiaire du Bausparkassen, et en France méritent d'être examinés. D'aucuns les considèrent comme un moyen de recourir aux établissements de dépôt pour consentir aux emprunteurs des prêts à taux fixes moins coûteux, pouvant être prolongés.

On trouve en Allemagne près de 30 Bausparkassen spécialisés. Il y a ceux du secteur public qui sont en général des filiales ou des services de Landesbanks, c'est-à-dire des banques régionales centrales des banques d'épargne, et ceux du secteur privé qui sont liés aux autres établissements financiers, aux compagnies d'assurance ou aux banques du secteur privé. Seuls les Bausparkassen sont autorisés à offrir un contrat de Bausparkasse. En vertu de ce contrat, les consommateurs s'engagent à déposer une somme donnée dans leur compte pendant une certaine période. Lorsque le montant total épargné correspond à 40 p. 100 à 50 p. 100 du montant convenu, l'emprunteur peut alors contracter un emprunt pour le montant inscrit au contrat. Les taux d'épargne s'échelonnent de 2,5 p. 100 à 4 p. 100 tandis que le taux des prêts varie entre 4,5 p. 100 et 6,5 p. 100.

Le jumelage des fonds est possible parce que tout le système fonctionne à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché, les prêts Bausparkasse étant financés directement par les contrats d'épargne. De plus, le gouvernement accorde des primes et des avantages fiscaux qui ont cependant été récemment diminués. Le système est structuré de manière à ne jamais consentir plus qu'une infime portion du montant total dont l'emprunteur a besoin, lequel se situe généralement à entre 20 p. 100 et 30 p. 100. Donc il est nécessaire d'utiliser le système Bausparkasse avec d'autres systèmes.

Voici ce qui se passe en pratique. On organise un financement dans lequel le mécanisme fiscal du contrat Bausparkasse sert à rembourser un emprunt. Par exemple, un emprunteur peut contracter un emprunt équivalent à 60 p. 100 de la valeur de la propriété en souscrivant une première hypothèque à un taux d'intérêt fixe auprès d'une banque de crédit hypothécaire et un deuxième emprunt, par exemple de 20 p. 100, à un taux variable auprès d'une

banque d'épargne. Lorsque le contrat Bausparkasse arrive à échéance, il sert à rembourser le prêt consenti par la banque d'épargne.

Le régime d'épargne-logement en France fonctionne sur le même principe, mais sa structure est différente puisqu'il peut être offert par n'importe quelle banque plutôt que par des banques spécialisées. Le Crédit agricole est le principal intervenant du marché.

De tels systèmes ne peuvent consentir des prêts à taux fixes peu coûteux. Un autre problème qui leur est inhérent est que leur stabilité dépend de ceux qui y versent leurs épargnes, mais sans emprunter en retour. En effet, il est nécessaire d'attirer continuellement de nouveaux clients pour répondre aux engagements découlant des contrats existants. En d'autres termes, si l'on mettait fin au système aujourd'hui et si l'on ne passait plus de nouveaux contrats, comment les établissements pourraient-ils offrir des prêts aux consommateurs qui se sont engagés à épargner dans les cinq dernières années? En vérité, ils ne le pourraient pas et c'est pourquoi il n'est pas possible d'arrêter le système. Cela n'est pas une façon très sensée de financer un système de financement à l'habitation.

On croit que ce problème touche la France, pas l'Allemagne. Étant des gens prudents, les Allemands ont établi leur système de manière que la disponibilité des fonds détermine s'il est possible de jumeler un emprunt qu'un consommateur est autorisé à contracter. S'il n'y a pas assez d'argent, les emprunteurs doivent donc attendre plus longtemps. En revanche, les établissements français sont tenus de respecter les contrats et de consentir des prêts, d'où le risque qu'ils ne parviennent pas à jumeler leur actif et leur passif.

Le contrat Bausparkasse fait partie du système de financement des logements en Allemagne depuis de nombreuses années et il est peu probable qu'on le modifie. L'Autriche offre un système semblable. En France, le régime d'épargne-logement est également bien établi puisqu'il remonte à 1965. Ce qu'il faut savoir des systèmes de financement des logements, c'est qu'ils reposent en grande partie sur des améliorations apportées au cours des ans et non sur les besoins des marchés particuliers. Il est important de signaler qu'aucun autre pays industrialisé n'a tenté ces dernières années d'offrir un système de régime contractuel dans le cadre d'un système de financement des logements.

Le deuxième mécanisme principal de financement des logements est le système des banques de crédit hypothécaire, qui fait appel au double intermédiaire. Les banques de crédit hypothécaire ne sont pas des établissements de dépôt et n'ont pas de réseaux de succursales. Elles mobilisent leurs fonds sur les marchés de gros et accordent leurs prêts à des clients qui leur sont présentés, souvent par un établissement connexe de leur groupe. Dans certains pays, par exemple en Italie, en Suède et au Danemark, les établissements de dépôt ne sont pas autorisés à consentir des prêts sur hypothèques à long terme, d'où le développement des banques de crédit hypothécaire qui obtiennent maintenant la clientèle des établissements de dépôt. Les banques de crédit hypothécaire se financent elles-mêmes en empruntant auprès des établissements de dépôt, compagnies d'assurance-vie et caisses de retraite ou en leur vendant des obligations.

La plupart des banques de crédit hypothécaire fonctionnent avec des taux d'intérêt fixes sur leurs éléments d'actif et de passif afin de ne subir aucune perte au niveau de leurs taux d'intérêt. Toutefois, en période de baisse de taux d'intérêt, ces banques sont vulnérables si les emprunteurs sont en mesure de rembourser leurs emprunts. Par exemple, si le taux hypothécaire passe de 15 p. 100 à 10 p. 100, les clients ayant emprunté à un taux de 15 p. 100 peuvent refinancer leur emprunt à 10 p. 100, mais la banque devra toujours

assumer une obligation ayant un taux d'intérêt, par exemple, de 14 p. 100.

Dans d'autres pays, le problème n'existe pas, car les emprunteurs ne peuvent rembourser leur hypothèque sans dédommager l'établissement prêteur des pertes qu'il pourrait subir. Par exemple, au Danemark, il est possible de rembourser un emprunt à long terme contracté pour 20 ou 25 ans seulement en rachetant l'obligation qui a servi à le financer. Par conséquent, si l'on contracte un emprunt de 200 000 $ CAN à un taux d'intérêt de 20 p. 100 et que celui-ci tombe à 10 p. 100, on peut rembourser l'emprunt mais au double du coût. Il en coûterait donc 400 000 $ pour rembourser un emprunt de 200 000 $.

Les banques de crédit hypothécaire peuvent offrir des taux variables. On l'a d'ailleurs constaté, par exemple, en Italie où les taux sont généralement fixés pour des périodes de six mois. Pour que cela fonctionne, il faut disposer d'un marché important d'instruments à taux variables à long terme, mais dans la plupart des pays industrialisés, ce genre de marché n'existe pas. À cet égard, il convient de souligner que le marché du financement des logements en Italie est extrêmement petit.

Les marchés secondaires des prêts hypothécaires ne représentent pas une nouvelle source de financement des habitations. Ils constituent un perfectionnement du système plutôt qu'un système complètement différent, qui intéresse très peu l'acheteur ultime d'un logement. Toutefois, ils peuvent contribuer à faire fonctionner plus efficacement le mécanisme et ainsi diminuer le coût du financement hypothécaire. Les marchés secondaires peuvent apporter des liquidités sur le marché des hypothèques lorsqu'on les utilise de concert avec le système des banques de crédit hypothécaire. Lorsqu'on les utilise avec le système des établissements de dépôt, comme aux États-Unis, les marchés secondaires peuvent permettre de diminuer le risque afférent aux taux d'intérêt que doivent assumer les établissements de dépôt.

Lorsqu'on examine les marchés secondaires, il est important de ne pas se laisser aveugler par l'expérience des États-Unis. On trouve dans ce pays un marché secondaire extrêmement perfectionné qui s'est développé à cause des lacunes majeures du marché primaire. Le marché secondaire des hypothèques en Amérique a servi à surmonter les lacunes du marché primaire qui n'existent pas au Canada ou dans d'autres pays. Jusqu'à tout récemment, les établissements américains n'étaient pas autorisés à consentir des prêts à l'extérieur des frontières de leur État et ils ont donc dû financer leurs prêts à taux fixes par des dépôts à taux variables. Dans un tel système, il est essentiel de disposer d'un marché secondaire. Mais plus important encore, le marché secondaire américain permet de convertir des hypothèques en titres sur l'État grâce à l'intervention d'un organisme public et de deux organismes semi-gouvernementaux. Il est quelque peu ironique de constater que les entreprises du bâtiment en Grande-Bretagne seront bientôt autorisées à détenir des titres hypothécaires américains sous forme de liquidités parce qu'ils sont garantis par l'État, mais qu'elles ne pourront le faire en ce qui touche les titres hypothécaires britanniques pour la raison inverse. Il est mal indiqué de considérer le modèle américain comme un modèle pour les autres pays.

Le système de financement des logements au Canada est intéressant. On n'y trouve aucun établissement spécialisé important, c'est-à-dire qui domine le marché des prêts à l'habitation. Les plus gros prêteurs sont les banques à charte suivies des sociétés de fiducie et des sociétés de crédit hypothécaires. Ce système se démarque grandement du système britannique où dominent en grande partie des prêteurs à l'habitation.

La place du Canada peut s'expliquer par quelques réformes législatives et plus

récemment, des modifications apportées à la Loi sur les banques. À l'encontre d'autres pays, le Canada n'a pas imposé les mêmes restrictions à ses banques, ce qui a permis à ces dernières de prendre la place qui leur revenait naturellement sur le marché des hypothèques et, en conséquence, a empêché la prolifération d'établissements spécialisés de dépôt.

À cet égard, il faut souligner le rôle minime du gouvernement sur le marché des hypothèques au Canada. Dans beaucoup de pays, on trouve des établissements du marché secondaire ou des banques d'État offrant des prêts hypothécaires. Par exemple, aux États-Unis, le système de financement des logements est nationalisé en partie grâce à l'assurance-dépôt, à l'assurance hypothécaire offerte par le gouvernement fédéral et, plus important, à des titres hypothécaires garantis par ce même gouvernement. En France et en Espagne, les banques gouvernementales de crédit hypothécaire jouent un rôle important comme organismes de réglementation et comme prêteurs hypothécaires. Les prêts sur hypothèques dans certains pays comme la République fédérale allemande, la Belgique et le Danemark font l'objet de règlements rigoureux. Dans beaucoup de pays, les établissements spécialisés dans le financement des logements sont protégés par le gouvernement, que ce soit à l'aide de modalités fiscales particulières ou de quelque autre encouragement, bien qu'on doive souligner que ce traitement de faveur se terminera rapidement. Beaucoup de pays favorisent artificiellement les prêts à l'habitation, par exemple en autorisant la déduction des intérêts hypothécaires dans le calcul de l'impôt, bien qu'ici encore on tente de diminuer l'incidence de cette mesure.

Plusieurs rapports étrangers au sujet du marché britannique indiquent que les sociétés du bâtiment dans ce pays sont protégées des banques, mais rien n'est plus faux. De fait, la politique de la Grande-Bretagne est d'abolir le statut spécial des sociétés de bâtiment parce qu'une telle situation n'est pas souhaitée. Les sociétés du bâtiment veulent être régies par les mêmes règlements que les banques. Bien que la Grande-Bretagne ait déjà favorisé les prêts hypothécaires par une déduction fiscale des intérêts hypothécaires, cette mesure est maintenant moins courante.

Voilà comment se passent les choses dans d'autres pays. Je constate que plusieurs participants à notre conférence désirent avoir un système de financement des logements qui soit isolé des marchés financiers. Permettez-moi de dire en premier lieu que cela va à l'encontre de la tendance dans tous les autres pays et, en second lieu, qu'un tel système est impossible dans un marché financier comme celui du Canada. Mais ce sont là des points dont on pourrait assurément débattre.

Toutefois, c'est sans doute l'absence d'établissements spécialisés dans les prêts hypothécaires qui a contribué à donner à la Société canadienne d'hypothèques et de logement un rôle important à la fois dans la recherche et dans l'innovation et, plus important encore, dans l'assurance hypothécaire et la garantie. Il est important de signaler que l'un des objectifs de mission de la SCHL est de s'occuper des innovations sur le marché des hypothèques. Il y a très peu de pays où un organisme gouvernemental se réclamerait de ce rôle.

Je mentionne l'assurance en particulier, car c'est un domaine qui distingue le système canadien de celui des autres pays. La plupart des gouvernements nationaux n'ont jamais estimé qu'il était de leur ressort d'assurer les prêts hypothécaires. À première vue, il est difficile de voir pourquoi le gouvernement devrait être plus en mesure de fournir de l'assurance hypothécaire que les compagnies privées, surtout dans un pays comme le Canada où le secteur de l'assurance est perfectionné. Toutefois, l'un des objectifs de la politique au Canada est de garantir aux Canadiens de toutes les régions un accès égal au financement hypothécaire

par le biais de l'interfinancement, c'est-à-dire aux frais de certains emprunteurs.

Enfin, le système canadien ne possède pas un instrument hypothécaire normalisé. En Grande-Bretagne et dans de nombreux autres pays, tout le monde comprend le système de financement des logements. Par exemple, en Grande-Bretagne, tous les taux hypothécaires sont variables et toute adaptation à ce titre, lorsqu'il y en a, est très modeste. Ainsi, seulement 1 p. 100 des emprunteurs ont un taux fixe pour trois ans. Dans d'autres pays, par exemple au Danemark, il y a seulement des prêts à taux fixe. Le Canada possède un système de renouvellement que beaucoup considéraient dans les années 1970 comme un modèle mais qui, depuis, à cause des fluctuations ou des taux d'intérêt, a entraîné de graves injustices entre les emprunteurs et suscité des difficultés financières chez d'autres.

En préparation à cette conférence, on m'avait demandé de dégager certaines leçons qu'on pourrait tirer de l'expérience des autres pays. Que pourraient donner les autres pays au Canada? Qu'est-ce que le Canada peut apprendre? Cet exercice s'est révélé extrêmement difficile pour des raisons que j'expliquerai plus tard.

Pour ce qui est de l'instrument hypothécaire, les Canadiens cherchent un instrument qui n'existe pas actuellement, c'est-à-dire un prêt peu coûteux, à long terme et à taux fixe, financé d'une manière rentable et sans aucune aide gouvernementale par des banques à charte, des sociétés de fiducie et d'autres établissements. Si l'on désire atténuer les inégalités provenant du système de renouvellement, en d'autres termes lorsque certains emprunteurs versent beaucoup plus que d'autres pour leur emprunt, il est possible d'adopter un système à taux variables. Je crois comprendre que c'est exactement ce qui se passe au Canada puisque de nombreux emprunteurs choisissent des échéances de six mois. En vérité, il n'y a pas beaucoup de différence entre une période de renouvellement de six mois et un système de prêt hypothécaire à taux variables.

Il est plus difficile d'enlever les problèmes suscités par les fluctuations radicales des taux d'intérêt variables, à moins que le gouvernement ne soit disposé à subventionner certains emprunteurs. Soit dit en passant, les tentatives précédentes à ce titre ont échoué parce que les emprunteurs ne voulaient pas être subventionnés, une situation intéressante qui est déjà survenue dans d'autres pays. Par exemple, en Grande-Bretagne, le gouvernement offrait des prêts à l'habitation sans intérêt de £600 et des subventions de £120 à presque tous les acheteurs de première maison. On estime à 1 p. 100 du nombre d'emprunteurs prévus à l'origine par le gouvernement ceux qui se sont prévalus de cette offre; les coûts d'administration ont été supérieurs au montant des prêts consentis. Si le gouvernement a hésité à abolir ce régime, c'est uniquement parce qu'il ne voulait pas admettre son échec. L'unique mesure qu'il pouvait prendre était d'insérer une clause pour réussir à l'abolir. On peut trouver ailleurs des exemples de gouvernements qui veulent désespérément aider les gens malgré l'opposition de ces derniers.

On peut étudier les mécanismes destinés à lisser les effets des fluctuations des taux d'intérêt. Par exemple, en Grande-Bretagne, bon nombre de prêteurs offrent à l'heure actuelle des hypothèques à taux différés dans lesquelles le taux d'intérêt pratiqué dans le compte peut s'écarter largement dans les premières années du taux d'intérêt pratiqué sur les remboursements futurs de l'emprunteur. En d'autres mots, on peut consentir un prêt à 15 p. 100 et calculer le remboursement d'après un taux de 10 p. 100. Les intérêts non payés s'ajoutent au capital chaque année et les remboursements augmentent d'une année à l'autre. Ce système fonctionne bien lorsque les taux d'intérêt fluctuent, mais s'ils continuent d'augmenter, il est alors dangereux que la dette et le risque financier augmentent à la

fois pour l'emprunteur et le prêteur. Il se peut bien que les banques commerciales reconnaissent la technique consistant à prêter aux consommateurs des fonds pour payer l'intérêt des emprunts qu'ils ne peuvent se permettre de rembourser.

Une deuxième question à l'étude au Canada concerne l'assurance hypothécaire. Le gouvernement devrait-il se servir d'un fonds public pour assumer le risque des innovations hypothécaires?

En troisième lieu, on doit se demander si la SCHL, et par conséquent le gouvernement, doit financer le marché secondaire des hypothèques. Aux États-Unis, le rôle des organismes gouvernementaux a été de transformer le marché secondaire des hypothèques en un marché des titres publics; or, à l'heure actuelle, on s'inquiète du rôle des entreprises parrainées par le gouvernement, dont l'énorme passif éventuel repose sur un faible capital. De même, si l'on diminue le taux d'intérêt des emprunts de 25 centièmes de point, la situation ne sera plus rentable pour le prêteur sur portefeuille.

En Grande-Bretagne, on a observé le développement d'un marché secondaire sans aucune ingérence gouvernementale, dans lequel des assureurs privés et des assurances hypothécaires privées garantissent le paiement ponctuel du principal et de l'intérêt. Il est nécessaire que le gouvernement amorce la mise au point d'un nouveau marché et même qu'il y participe de façon continuelle, mais dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, le gouvernement se doit d'être prudent afin de ne pas abuser de son monopole pour déformer les marchés et modifier en profondeur la nature des garanties que les prêts hypothécaires offrent aux investisseurs institutionnels.

Dans beaucoup de pays, il semble à propos de critiquer le système existant de financement des logements et d'en retenir d'autres comme modèles. Quiconque examinerait la situation de plusieurs pays citerait le Canada comme un exemple à suivre plutôt qu'un pays qui a besoin d'une réforme radicale de son système, parce que le Canada n'affiche aucune lacune évidente des autres pays. En Grande-Bretagne, le coût élevé des mesures d'allégement des intérêts hypothécaires, qui s'élève à £7 milliards par année, produit d'importantes distorsions. En France, le déséquilibre du régime d'épargne-logement crée des problèmes. En Italie, l'interdiction faite aux banques de consentir des prêts à long terme a laissé le système de financement largement sous-développé. La réglementation du système allemand semble incompatible avec le marché européen unique ou même l'intégration avec la République démocratique allemande. Aux États-Unis, le système de réglementation a causé un désastre financier. Au Danemark, où tout est réglementé, la rigidité du système a fait subir des pertes énormes aux établissements de prêt.

Le Canada se démarque comme l'un des rares pays qui possèdent un système efficace et efficient de financement des logements.

Les inquiétudes que soulève l'instrument hypothécaire au Canada se retrouvent ailleurs. Ainsi, le Danemark n'aime pas que des voisins payent des taux d'intérêt aussi différents que 10 p. 100 et 22 p. 100. En Grande-Bretagne, on n'aime pas un système qui peut obliger les gens à faire face à une augmentation de leurs taux hypothécaires, de 9,5 p. 100 à 15,5 p. 100 dans une période de 18 mois. Et les politiciens n'aiment assurément pas lorsque la fin de cette période coïncide avec une élection. Dans les pays d'Europe de l'Est, on n'aime pas un système qui offre des hypothèques à 3 p. 100 à des minorités privilégiées lorsque le taux d'inflation atteint les 25 p. 100.

Un système stable et efficient de financement des logements ne peut exister que dans une économie stable. Si l'on veut offrir des prêts hypothécaires à taux fixes peu élevés, le niveau général des taux d'intérêt dans l'économie doit être stable et peu

élevé. On ne peut accorder à des emprunteurs des taux d'intérêt faibles et stables lorsque le niveau général des taux d'intérêt est élevé et instable, sans risquer un subventionnement indu de la part du gouvernement ou l'instabilité financière des prêteurs hypothécaires.

NOUVEAUX CONCEPTS DE FINANCEMENT DES LOGEMENTS AU CANADA : AVANTAGES ET FAISABILITÉ

PAR CARL BEIGIE
ÉCONOMISTE EN CHEF
MCLEAN MCCARTHY LTD
DEUTSCHE BANK GROUP

Depuis un peu plus de trois ans, la Banque du Canada s'est sentie obligée de contenir une nouvelle poussée inflationniste en permettant une augmentation importante des taux d'intérêt à court terme. Pour soutenir l'objectif d'une stabilité raisonnable des prix, la croissance des divers agrégats monétaires (ainsi appelée la masse monétaire) était devenue clairement excessive. De plus, la demande accrue de fonds pour financer l'acquisition de biens et d'éléments d'actif par les particuliers et les entreprises était non seulement excessivement élevée mais aussi, pendant une période prolongée, fort insensible à des taux d'intérêt modérément élevés.

Le problème tient dans une large part à l'ampleur des demandes visant à financer un déficit budgétaire largement gonflé. Le rythme des mesures prises pour contrer ce déséquilibre financier était tellement modéré que les pressions cycliques opposées sur la politique monétaire ont été démesurées. Une autre partie du fardeau financier trouve sa source dans les redressements qu'a nécessité l'Accord canado-américain de libre-échange mis au point au début de 1988. La mise en oeuvre de l'ALE nécessitera une augmentation significative des immobilisations au Canada pendant un bon nombre d'années.

En corollaire, l'ALE a également suscité dans certaines régions du Canada une valeur d'échange axée sur la demande (les loyers dit ricardiens), d'une façon générale dans la région métropolitaine de Toronto et, de concert avec d'autres facteurs migratoires, à Vancouver. La valeur des propriétés dans ces régions a accéléré en flèche. La perspective de nouveaux gains en capital importants a accru à la fois l'activité de construction et la demande de prêts hypothécaires.

La vive augmentation récente des coûts de l'habitation dans quelques poches du pays indique l'apparition au Canada d'un problème structurel et en grande partie «unique.» En dépendant de la politique monétaire pour contenir l'inflation, il a été plus difficile de trouver l'argent pour financer les mises de fonds nécessaires à l'achat de logements dans ces deux régions. D'une façon plus générale et plus typique, les taux d'intérêt élevés ont aussi posé des problèmes aux acheteurs de nouvelles maisons qui s'efforçaient de payer des mensualités hypothécaires plus élevées et à ceux qui devaient renouveler leur emprunt hypothécaire.

Il semble maintenant que les taux d'intérêt élevés aient «réussi» à ralentir l'économie canadienne et à augmenter le taux de chômage au pays suffisamment pour atténuer les pressions inflationnistes entraînées par la demande. Toutefois, divers éléments de l'inflation par les coûts persistent, comme l'imposition de la taxe sur les produits et services et le «rattrapage» résiduel par la main-d'œuvre dans les négociations collectives. Bien que de tels problèmes demeurent une cause potentielle des pressions continuelles à court terme sur les prix, les politiques de la Banque du Canada ne sont pas compatibles avec une inflation élevée à long terme.

Le fardeau excessif contre-cyclique imposé à la politique monétaire au Canada a donné lieu à un «inversion» exceptionnellement allongée de la courbe du rendement. Les taux à court terme sont maintenant largement supérieurs aux taux à long terme, situation inhabituelle puisque le rendement augmente généralement avec la durée jusqu'à l'échéance. Les taux nominaux élevés à court terme ont semblé encore

plus élevés en rétrospective après qu'on eut rectifié les taux d'inflation récents afin de produire un taux d'intérêt «réel» estimé.

Cette application très «serrée» de la politique monétaire avait pour but de ralentir la croissance de la demande intérieure. Elle a frappé tous les secteurs sensibles aux taux d'intérêt bien que le secteur du bâtiment, le plus sensible de tous depuis toujours, soit demeuré étonnamment élastique face à l'augmentation des coûts de l'intérêt. On a été témoin ces derniers mois d'un revirement important de la performance de ce secteur.

Lorsque les taux d'intérêt commenceront à baisser et qu'on pourra mieux équilibrer l'inflation, la situation du logement s'améliorera. Mais cela prendra du temps.

Pendant ce temps, les exportations canadiennes (et les importations concurrentielles) ont également été lourdement touchées par un vigoureux dollar canadien (par rapport à la devise américaine) auquel a été associé un écart exceptionnellement important des taux d'intérêt à court terme au Canada.

De plus, la demande excessive de logements dans certaines grandes régions a constitué une partie intégrante des problèmes qui ont suscité des taux d'intérêt réels très élevés à court terme. Maintenant que la pointe cyclique de ces taux semble s'être résorbée à la suite de la politique monétaire restrictive, il n'est pas déraisonnable de commencer à prévoir un retour à une courbe de rendement plus normale.

De quelle manière un retour à des conditions plus normales sur les marchés financiers influencera-t-il le secteur de l'habitation au Canada?

On peut s'attendre que plusieurs facteurs clés influenceront l'accès au logement et son abordabilité. Les prix élevés du logement dans un petit nombre de régions stratégiques semblent être largement démesurés. En moyenne, les prix dans ces régions devraient diminuer, sans doute largement, par rapport aux niveaux enregistrés à la fin de 1989. Les marchés réagiront à une diminution prévue de l'inflation et à un plus grand réalisme au sujet des retombées à moyen terme que l'ALE devrait avoir pour le Canada. Cependant, il est probable que cette situation aura des conséquences nuisibles sur les revenus puisqu'à court terme, la situation de récession augmentera le chômage et qu'à long terme, les familles canadiennes peuvent s'attendre à une progression moins rapide que prévue des revenus.

Toutefois, le facteur le plus important qui influera sur l'accès à la propriété pourrait bien provenir du niveau des taux d'intérêt réels qu'on observera au cours de la prochaine décennie, et peut-être pour plus longtemps, dans le reste du monde. Cette affirmation s'explique par le taux d'intérêt moyen qu'on a connu, indépendamment de la forme particulière de la courbe du rendement. Jusqu'à tout récemment (depuis environ 18 mois), le Canada (et les États-Unis) aurait «bénéficié» d'une faible croissance de la demande intérieure à l'étranger par rapport à la possibilité de production. La différence entre l'offre et la demande intérieure a été exportée sans grande hésitation dans une économie nord-américaine «surchauffée.» De plus, avec les biens est apparue une source suffisante et relativement peu coûteuse de capitaux pour financer notre important déficit du compte courant au titre des paiements internationaux. L'expression «peu coûteuse» désigne le coût du financement par rapport à ce qu'il aurait été si les marchés étrangers (particulièrement le Japon et la République fédérale allemande) avaient atteint un plein emploi et répondu à la demande interne.

Selon moi, l'Amérique du Nord fera face à une concurrence beaucoup plus vive dans l'avenir au titre des capitaux que pendant presque toute la décennie de 1980. Les pays du Groupe des 7 qui sont à l'extérieur de l'Amérique du Nord sont maintenant

beaucoup plus près d'atteindre le plein emploi. La croissance de leur demande intérieure s'est raffermie et ils sont prêts à augmenter les prestations aux nouveaux bénéficiaires afin d'accélérer l'expansion économique.

Pendant qu'apparaissent de nouvelles sources de la demande, les autorités monétaires dans le monde résistent fermement à toute mesure destinée à étendre les agrégats monétaires à un rythme qui garantirait une inflation beaucoup plus élevée. L'augmentation de la demande et la restriction de l'offre signifient simplement que les taux d'intérêt réels demeureront élevés pour encore quelques années. Les taux nominaux diminueront ou augmenteront selon que les banques centrales réussiront ou non à contenir l'expansion de la masse monétaire.

Une période soutenue de taux d'intérêt réels élevés aura, notamment, comme principale conséquence de diminuer l'abordabilité des logements au Canada. Les consommateurs devront alors consacrer une plus grande partie de leur revenu au logement ou alors diminuer leurs attentes à ce titre. De fait, bon nombre devront peut-être faire les deux. De plus, l'héritage d'une énorme dette (gouvernementale) interne qui doit être financée pendant une très longue période à des taux d'intérêt réels élevés exacerbera les facteurs et empêchera le gouvernement d'accéder aux demandes visant à améliorer les logements disponibles aux Canadiens moyens.

La perspective que d'importantes modifications surviennent au financement des logements au Canada pendant les années 1990, et fort probablement au-delà de cette date, m'apparaît très limitée. Selon moi, le plus urgent est d'augmenter le taux de croissance réelle de la production par habitant. Pour cela, il faudra augmenter à la fois la formation de capital productif et accroître le taux de l'épargne intérieure provenant des revenus. Depuis quelque temps, les Canadiens me semblent avoir été «surlogés» dans l'ensemble comparativement à la productivité que le pays a affichée, au moins depuis les deux dernières décennies. Toute proposition destinée à accroître l'accès à la propriété, sujet que j'aborderai maintenant, sera plus efficace si elle est exprimée en sachant qu'il sera plus difficile de fournir des logements.

D'une manière générale, le financement des logements au Canada constitue réellement une partie intégrante d'un marché financier dans l'ensemble efficace. On y trouve surtout des prêteurs institutionnels finançant des emprunts importants et des entreprises du secteur privé (comme des banques à charte, des sociétés de fiducie et de prêt, des caisses populaires et des caisses d'épargne-crédit et, dans une moindre mesure, des compagnies d'assurance-vie) offrant la plus grande partie des fonds. L'élimination des règlements désuets qui amenaient auparavant les taux hypothécaires à s'écarter du mouvement général des taux concurrentiels a facilité un rapprochement progressif du secteur hypothécaire et du marché financier dans son ensemble.

Il est habituellement interdit de consentir des prêts hypothécaires qui dépassent 75 p. 100 de la valeur de la propriété à moins que l'emprunteur ne souscrive une assurance. L'un des moyens d'accroître l'accessibilité serait de modifier la réglementation de l'assurance. À l'encontre de la situation aux États-Unis et en Grande-Bretagne, les mensualités hypothécaires au Canada ne peuvent être déduites du revenu imposable.

Selon moi, la situation financière du gouvernement ne lui permettra pas d'autoriser la déduction des taux d'intérêt hypothécaires dans un avenir indéfini.

Il m'apparaît fort raisonnable que le Canada cherche à conserver le marché des hypothèques résidentielles comme une partie intégrante d'un marché financier efficace. Il serait plus avantageux de favoriser une concurrence juste et efficace entre les

prêteurs hypothécaires et de chercher à atténuer au minimum les obstacles réglementaires à l'innovation. À part cela, j'hésite à envisager l'habitation comme un secteur particulier auquel devrait s'intéresser le législateur. Selon moi, le Canada devrait chercher à accroître les perspectives individuelles de gain sur des marchés internationaux de concurrence. C'est en disposant ensuite de solutions non biaisées qu'on pourra alors le mieux déterminer comment dépenser ce nouveau revenu.

Exception faite du traitement spécial des gains en capitaux dans le régime fiscal actuel qui exonère de tout impôt les gains provenant de la vente d'une résidence principale par un Canadien, la décision du gouvernement en matière d'acquisition de logement est relativement impartiale tout en étant favorisée dans les faits par le marché des hypothèques résidentielles. Aussi, malgré les excès survenus depuis quelques années, auxquels on attribue les problèmes actuels qui touchent le marché du logement partout au pays, la plupart des propositions destinées à accroître l'accessibilité au logement, que j'ai pu examiner, ont suscité en moi un scepticisme ou à tout le moins un optimisme prudent. Compte tenu de ce qui précède, permettez-moi d'examiner la principale de ces propositions.

La proposition en question consiste à atténuer les conditions des prêts LNH en diminuant de 10 à 5 p. 100 la mise de fonds exigée, augmentant de ce fait à 95 p. 100 le rapport prêt-valeur. Une telle initiative aurait pour effet d'accroître l'accessibilité, d'augmenter le nombre d'acheteurs potentiels et de reporter dans le temps la demande réelle de logements.

En revanche, je crois que les prix réels des maisons ont fait l'objet d'une surenchère excessive sur certains marchés clés. De plus, les perspectives démographiques et économiques des quelques 10 prochaines années semblent être moins favorables au logement. Je soupçonne que le nombre de cas de défaut en matière de prêts hypothécaires augmentera.

Un autre ensemble de propositions touche l'expansion des sources de financement hypothécaire. En premier lieu, j'estime qu'il faudrait permettre aux acheteurs potentiels de puiser à même leurs REÉR une partie des fonds nécessaires à l'achat de leur maison. Ce genre d'initiative aurait évidemment un effet positif sur l'accessibilité, outre des conséquences importantes sur la politique fiscale et les programmes de pensions. Compte tenu que les plafonds des contributions aux REÉR ont augmenté en 1991, il pourrait s'agir là d'une nouvelle source très importante de financement.

Dans ce genre de proposition, les acheteurs de première maison sont habituellement les seuls à pouvoir utiliser leur REER comme mise de fonds. Cela me semble être l'endroit tout désigné pour examiner la prudence et la justesse de l'exonération d'impôt accordée sur les REER, la prudence s'appliquant à l'égard d'une prestation de retraite et la justesse, aux participants d'un régime de retraite parrainé par des employeurs, par exemple. Si l'on peut réussir à démêler toutes ces questions, je prévois qu'il y aura plus de pression de la part de consommateurs plus matures pour étendre l'utilisation des REÉR à des sommes plus importantes assujetties à des limitations moins nombreuses.

Une deuxième façon d'augmenter les sources de financement consiste à étendre l'utilisation des titres hypothécaires. Le Canada n'a pas l'expérience des États-Unis pour établir un régime de ce genre, ce qui reflète sans doute une plus grande efficacité du secteur du financement des logements au Canada. Si, comme on le prétend, ce genre de titre pouvait faire diminuer les taux hypothécaires et augmenter les innovations en matière de financement hypothécaire, on peut se demander pourquoi cette approche n'a pas été développée plus avant au Canada.

Une troisième façon d'augmenter les sources de financement hypothécaire consisterait à «désassocier,» dans une plus ou moins large mesure, l'habitation de la fonction d'investissement liée à l'achat d'une propriété. Par exemple, l'acheteur pourrait concéder une partie des gains provenant de la plus-value de la propriété en retour d'une réduction d'intérêt sur une partie de la mise de fonds ou d'un taux d'intérêt hypothécaire préférentiel. Une telle mesure favoriserait l'accessibilité. Par contre, l'occupant du logement ne mettrait peut-être pas autant d'ardeur à maintenir la valeur de sa propriété s'il est forcé de se départir d'une partie ou de la totalité du gain en capital.

On pourrait également, à ce titre, séparer le terrain de la construction qui y serait érigée. La location du terrain et la location avec option d'achat diminueraient effectivement la mise de fonds et les mensualités hypothécaires, favorisant ainsi l'accessibilité. Toutefois, l'économie provenant d'une location du terrain serait assez modeste et, selon les préférences exprimées au Canada, ce genre de modalité ne susciterait un intérêt qu'en des circonstances fort particulières.

Permettez-moi maintenant d'explorer un domaine qui a déjà été marqué par l'innovation, c'est-à-dire les «nouveaux» instruments hypothécaires. On a déjà manifesté un certain attrait à l'égard des prêts hypothécaires à taux variable (PHTV), qui peuvent être assortis d'une assurance LNH. Une variante des PHTV sont les PHTF, ou prêts hypothécaires à taux flottant. Lorsqu'il y a PHTF, l'acheteur de maison contracte un emprunt à un taux d'intérêt flottant. Les PHTF peuvent renfermer divers types de «plafonds» qui visent à protéger l'emprunteur, mais ces plafonds (et les PHTF dans l'ensemble) ne font que «réemballer» le risque afférent au taux d'intérêt puisque l'ampleur du risque demeure la même.

Le «prêt hypothécaire à taux d'intérêt moyen» (PHTM), une variante du PHTF, pourrait intéresser certains emprunteurs qui désirent atténuer l'incertitude provoquée depuis quelques années par l'apparition de taux d'intérêt instables. En vertu du PHTM, l'emprunteur assumerait une série de contrats hypothécaires à durée variable dont les taux fluctueraient en fonction de la durée des prêts.

Le PHTF soulève pour l'emprunteur la question de la valeur ajoutée. Cela dépend en grande partie des taux d'intérêt qu'on s'attend de connaître à moyen terme. Tant qu'on ne pourra stabiliser de telles attentes, il est probable que les circonstances sous-jacentes élimineront toute innovation.

Le prêt hypothécaire indexé (PHI) constitue une approche différente de celles que j'ai examinées. Le PHI fixe le taux d'intérêt réel et, par conséquent, élimine le risque d'inflation. Il serait utile d'encourager une augmentation et un flot plus régulier des PHI afin d'en déterminer l'attrait pour les emprunteurs et les investisseurs. Cependant, étant donné que les taux d'intérêt réels apparents sont tellement élevés depuis quelques années, je doute sérieusement que cet instrument assez nouveau (et semble-t-il très coûteux) puisse intéresser le consommateur.

On a aussi vu apparaître de nouveaux projets de système de financement des logements. Parmi ceux-ci, mentionnons l'émission gouvernementale d'obligations spéciales reposant sur des cotes de solvabilité sans risque destinées à obtenir un financement hypothécaire. Ce type de proposition ne m'emballe pas et c'est sans doute la même chose chez les emprunteurs ou les prêteurs.

D'autres propositions plus perfectionnées consistent à séparer le marché hypothécaire du marché financier global. Un exemple est un contrat de prêt-épargne aux termes duquel l'acheteur éventuel d'une maison accepte de déposer régulièrement dans un compte des sommes dont la rémunération serait basée sur un taux inférieur à celui du

marché, en retour plus tard d'un prêt hypothécaire consenti à un taux inférieur à celui du marché. Ce genre de proposition me semble plus sensé à cause de son utilisation plus créatrice et plus souple des montants investis dans les REER au Canada. Si l'on doit encourager la mise au point de variantes aux systèmes de financement déjà établis sur le marché, je préférerais qu'on coordonne les diverses variantes plutôt que d'accentuer la prolifération des possibilités de financement.

Les conclusions de mes observations sont tout au plus modestes. Le Canada a réussi passablement bien à loger la plupart de ses résidents. L'accession à la propriété demeure une préférence assez élevée mais je ne suis pas certain que la demande vise en premier lieu à fournir des logements. D'un autre côté, étant donné que de nombreux Canadiens considèrent surtout leur logement comme le plus grand investissement qu'ils feront dans leur vie, ils pourraient envisager le logement à la fois comme un endroit pour se loger et pour investir. Compte tenu du climat économique, je prévois que les jeunes d'aujourd'hui pourront avoir une vision complètement différente de la question pendant au moins la prochaine décennie.

Comme je l'ai mentionné, plusieurs propositions méritent d'être soigneusement analysées et sans doute d'être mises à l'essai, mais je crois qu'on nous aurait déjà exhortés à apporter des changements importants si leur efficacité et leur équité en général avaient été si évidentes. Les nouvelles solutions destinées à accroître l'accessibilité au logement méritent certainement un examen plus approfondi. Certaines se révéleront sans doute valables mais un plus grand nombre encore seront assurément marginales.

Cela étant dit, la première priorité consiste à augmenter la capacité individuelle de gain au sein d'une expansion rapide de l'économie nationale basée sur la productivité. Pour cela, il faudra à nouveau mettre l'accent sur la patience et la discipline. Dans les régions du pays qui connaissent actuellement une montée en flèche du prix des logements, il s'agira notamment de réévaluer l'accession à la propriété par rapport au logement locatif. À cette fin, il faudra songer beaucoup plus à enlever les obstacles extrêmes à l'offre de logement qui proviennent du contrôle des loyers.

À la longue, c'est en atteignant à la fois un faible taux d'inflation, un taux d'emploi élevé, une croissance vigoureuse des revenus par un relèvement de la productivité, un équilibre des budgets internes et des opérations extérieures et enfin une justice raisonnable dans la répartition des coûts et avantages pour la société qu'on pourra le mieux espérer établir une industrie du logement solide et plus stable au Canada. Le Canada aura alors la meilleure chance de mettre en place des taux d'intérêt réels modérés à long terme.

Table ronde et période de questions

Par Ivan Wahl
Président, FirstLine Trust Company

Je suis d'accord avec bon nombre des observations faites par les conférenciers de ce matin. J'ai trouvé les commentaires de Mark Boléat particulièrement instructifs. Dans une perspective internationale, il connaît assurément bien le financement des logements dans l'hémisphère occidental.

Parallèlement, les Canadiens me semblent pour la plupart bien logés. Je crois également que le financement des logements au Canada est un processus assez efficace et fort bien organisé. Toutefois, il serait encore possible d'améliorer largement la qualité des logements au pays, notamment en offrant des taux d'intérêt moins élevés aux Canadiens.

Toutefois, M. Boléat a mentionné plusieurs points que je me dois de contester. L'un de ceux-ci est que, par rapport à d'autres pays, et plus particulièrement les États-Unis, le rôle de la SCHL n'aurait que très peu influencé la situation du propriétaire typique. Je me réfère plus particulièrement ici au programme des titres hypothécaires.

S'il est vrai que le marché des titres hypothécaires aux États-Unis a été établi pour des raisons largement différentes des nôtres, le résultat final, c'est-à-dire des taux d'intérêt moindres pour les emprunteurs, surviendra quand même au Canada à la longue.

De plus, M. Boléat prétend que le consommateur américain réalise une économie nette d'environ 25 centièmes de points, mais nos conclusions empiriques nous signalent que l'économie réelle calculée à partir d'une donnée repère comme une obligation du Trésor sur dix ans, dépasse largement 100 centièmes de points.

Le même phénomène commence à se produire au Canada. Le marché des titres hypothécaires affiche une croissance d'un peu moins de 5 milliards de dollars depuis ses débuts en janvier 1987. Pendant cette période, le propriétaire a réalisé une économie moyenne de 25 centièmes de points sur les titres hypothécaires dont nous possédons près de 30 p. 100 du marché.

Selon nous, la solution partielle au problème de l'abordabilité au Canada réside dans les titres hypothécaires du marché. Il faut aussi souligner que le marché des titres hypothécaires permet de réaliser beaucoup d'autres économies. En ce moment, les banques et les sociétés de fiducie qui ont le luxe de maintenir un portefeuille de prêts hypothécaires affichent actuellement un écart de plus de 200 centièmes de points dans leur bilan. Avec la titralisation, on peut probablement ramener cet écart à 150 centièmes de points.

Que pouvons-nous faire? Dans son exposé, Carl Beigie a remis en question la lenteur du processus de titralisation. Des 225 milliards de dollars investis sous forme de prêts hypothécaires à des propriétaires-occupants, les titres hypothécaires (avec 5 milliards de dollars) représentent uniquement 2,5 p. 100 de ce marché.

Notre échec à offrir des titres hypothécaires n'a rien à voir avec le fait que, partout dans le monde, les emprunteurs et les épargnants préfèrent tous deux des taux d'intérêt peu élevés, ce qui est le résultat final de la titralisation.

Notre échec à ce titre provient plutôt de l'oligopole qui existe au Canada. En effet, 12 prêteurs contrôlent près de 88 p. 100 du marché des hypothèques résidentielles et l'oligopole favorise le statu quo. Pour offrir aux Canadiens des taux d'intérêt moins élevés, on pourrait notamment accroître la titralisation. À cet égard, je suis pleinement d'accord avec M. Beigie lorsqu'il dit que le gouvernement devrait promouvoir une plus

grande compétitivité sur le marché hypothécaire afin de diminuer les taux d'intérêt pour les Canadiens. Une façon d'y arriver consiste à réduire le nombre de règlements qui font obstacle à la titralisation.

Les nouvelles lignes directrices de la Banque des règlements internationaux, qui sont appliquées par le Bureau du surintendant des institutions financières, qui favorisent la suffisance du capital pour les banques (situation qui à la longue sera étendue aux sociétés de fiducie), établissent à zéro le risque afférent aux prêts hypothécaires de la LNH que les banques détiennent dans leur bilan. Parallèlement, la SCHL a établi à 2 p. 100 la cote de risque qui doit effectivement être associée à la valeur nette de l'émetteur de titres hypothécaires. Pourquoi un palier de gouvernement assignerait-il un risque nul à un bien pour les fins de la suffisance du capital pendant qu'un autre palier du même gouvernement exige 2 p. 100? Pour votre information, sachez que cette valeur de 2 p. 100 est 10 fois plus élevée que ce qui est exigé aux États-Unis dans le cadre du programme GNMA de titres hypothécaires.

Bien que les critères soient moins rigoureux que les nôtres, le taux de cas de défaut aux États-Unis est deux fois et demie plus élevé que celui au Canada. Si le gouvernement désire favoriser une plus grande concurrence sur le marché hypothécaire, il est impératif d'éliminer quelques-uns de ces obstacles réglementaires.

En terminant, nous appuyons fortement l'idée d'utiliser les capitaux investis dans les REÉR à des fins d'autofinancement hypothécaire. Actuellement établie à 100 milliards de dollars, cette somme augmentera, surtout avec les nouveaux plafonds, à plus de 200 milliards de dollars, si bien qu'elle constitue une importante source de financement des logements, principalement en ce qui concerne les prêts hypothécaires contractés par les détenteurs de REÉR.

Ici encore, je porte un défi à nos concurrents du secteur des établissements de dépôt. Plusieurs programmes permettent actuellement aux propriétaires-occupants de financer leur prêt hypothécaire à même leur REÉR, de réaliser sur leur REÉR le taux d'intérêt du prêt hypothécaire et enfin d'éliminer l'écart de 200 centièmes de points dont jouissent actuellement les banques et les sociétés de fiducie.

Il y a des solutions de rechange et nous pouvons assurément promouvoir des mécanismes utiles comme l'utilisation du REÉR comme mise de fonds pour des acheteurs de première maison.

Gordon Thompson
Président, Association canadienne des constructeurs d'habitations

Nous, à l'Association canadienne des constructeurs d'habitations, percevons cette conférence comme un appel à l'action. Nous sommes confiants que le marché peut être amélioré. Toutefois, notre participation à cette conférence découle d'une préoccupation beaucoup plus vaste de notre industrie à l'égard de l'abordabilité et de l'accessibilité des logements au Canada.

Il y a beaucoup de forces en jeu sur le marché qui empêchent à l'heure actuelle de fournir aux Canadiens des logements abordables. Les questions d'impôt, d'environnement et de croissance nulle se glissent furtivement dans un nombre croissant de nos collectivités.

Dans l'industrie du bâtiment, l'Association canadienne des constructeurs d'habitations s'occupe de concevoir et de mettre en oeuvre de nombreux programmes qui accroîtront l'abordabilité des logements. En d'autres termes, les constructeurs d'habitations cherchent des moyens de rendre les logements encore plus abordables au pays.

Toutefois, nous devons admettre qu'il y a beaucoup d'autres intervenants dans le processus de prestation des logements si bien que nous en sommes maintenant à nous demander ce qu'ils font actuellement pour améliorer l'abordabilité des logements

pour les Canadiens. C'est pourquoi, dans les objectifs et l'énoncé de principe que nous avons définis pour la prochaine décennie, l'industrie des services financiers figure comme l'un des secteurs auxquels des améliorations peuvent être apportées. Après tout, les établissements financiers représentent collectivement l'un des plus importants intervenants de l'industrie du bâtiment.

Cette conférence donne aux établissements financiers du Canada l'occasion de collaborer avec l'industrie du bâtiment pour trouver des moyens d'améliorer l'abordabilité des logements au Canada. En d'autres termes, nous sommes associés. À cet égard, il importe de se rappeler le rôle capital du logement dans la société. Les constructeurs sont motivés par la notion que le logement procure une très large sécurité d'occupation en permettant aux gens de contrôler leur environnement.

De même, étant donné qu'un logement est générateur de richesse, on serait fort surpris que les propriétaires dépendent un jour de l'aide sociale. Plusieurs ont mentionné, à juste titre d'ailleurs, que les gouvernements ne peuvent simplement plus continuer à dépenser pour résoudre les problèmes d'abordabilité des logements.

Toutefois, il faut replacer dans son contexte cette affirmation. On ne saurait éliminer complètement les subventions gouvernementales, car une partie de notre population en aura toujours besoin. Nous sommes dans une situation où nous recevrons tôt ou tard des subventions. Il n'y a pas moyen d'éviter les subventions et programmes d'aide. Tôt ou tard, certaines gens bénéficieront d'un logement social quelconque. Permettez-moi cette question. «Combien d'entre vous ici ont bénéficié d'une subvention quelconque lorsque vous avez acheté votre première maison?» La véritable solution consiste donc à créer des occasions abordables d'accession à la propriété.

Il y a place à l'amélioration. Cette conférence est d'ailleurs un pas dans la bonne direction car nous ne pouvons progresser si nous n'avons pas déjà reconnu qu'un problème existe.

Ensemble, je crois que nous pouvons trouver des solutions pratiques. On a souvent dit que celui qui ne participait pas à la solution faisait partie du problème. Je souhaite donc la bienvenue aux représentants des établissements financiers qui sont avec nous aujourd'hui et je les félicite de vouloir trouver des moyens d'introduire légitimement sur le marché au Canada des options financières novatrices. Je suis confiant que le gouvernement adoptera les règlements nécessaires à la mise en place de telles options.

Selon moi, l'éloge de notre merveilleux système financier a été une des observations les plus importantes de ce matin. Ce système a servi d'une manière enviable notre industrie et les acheteurs de maison au Canada depuis la Première Guerre mondiale et il constitue un exemple à suivre pour les autres pays.

Toutefois, la crise de l'abordabilité des logements que nous connaissons actuellement et la conspiration qui vise à limiter l'accession à la propriété à 62 p. 100 de la population ne sont guère des fleurons pour notre pays.

Lors d'une récente conférence nationale sur les garanties tenues à Dublin (Irlande), on a malheureusement constaté que le pourcentage canadien de 62 p. 100 se situait dans le dernier quartile des taux d'accession à la propriété des 14 pays représentés.

Je dois reconnaître le travail merveilleux de nos établissements financiers et la position exemplaire qu'ils affichent aux yeux des autres pays, mais je dois admettre que notre expérience à fournir des logements abordables n'a rien de bien exemplaire. Elle est plutôt embarrassante. Comme George Bush l'a souvent dit, «Nous devons nous réveiller.»

Tony Maxwell
Directeur, Division de la politique et de la recherche
Bureau du surintendant des institutions financières du Canada

Les prêts hypothécaires résidentiels ont toujours été l'un des secteurs les moins préoccupants pour les établissements financiers et les organismes de réglementation. Au Canada, les «organismes de réglementation» comme le nôtre passent souvent des nuits blanches à se préoccuper de la dette des PED, des achats spéculatifs d'entreprise et du financement du développement, mais rarement le font-ils pour les logements résidentiels.

Comme l'a souligné Ivan Wahl, à cause du risque plus faible, les règles en matière de capital exigent des banques internationales qu'elles garantissent seulement la moitié des prêts hypothécaires résidentiels ordinaires comparativement à la plupart des autres genres de prêt. Cela ne veut pas dire que le financement de l'habitation soit sans risque, car n'oublions pas ce qui est arrivé en Alberta au début des années 1980. Toutefois, comme l'a souligné Mark Boléat, les risques du financement de l'habitation sont répartis entre l'emprunteur, le prêteur et le gouvernement. Jusqu'à maintenant, les établissements financiers au Canada ont réussi à contenir leur part de risque.

Toutefois, la situation pourrait bien changer. Les établissements financiers trouvent constamment de nouvelles façons de répartir le risque entre différents instruments qui peuvent ensuite être conservés, vendus ou achetés selon l'appétit spéculatif de chaque participant. L'apparition des titres sur créances en général et des titres hypothécaires LNH en particulier illustre bien ce procédé. La titralisation sur créances est une innovation qui comporte beaucoup d'avantages mais qui soulève aussi certaines questions.

Avant d'examiner ces questions, permettez-moi de vous dire en premier lieu ce que recherchent les organismes de réglementation lorsque des établissements financiers appuient de nouveaux produits. La gestion et le capital sont ici les deux mots clés et vu que le capital représente au moins en partie un produit de la comptabilité, il faut également jeter un coup d'œil à ce processus.

Sur le plan de la gestion, nous examinons les compétences et l'expérience des dirigeants de l'entreprise et des employés clés qui travaillent dans le secteur du produit en question. La loi limite actuellement le genre d'investissement que peuvent faire les établissements financiers et les caisses de retraite. Un nouveau projet de loi propose cependant d'enlever la plupart de ces limites et de donner aux administrateurs un plus grand pouvoir pour agir «prudemment.»

Même s'il y a administration prudente et des portefeuilles, notre bureau continuera d'assurer que les gestionnaires et les administrateurs comprennent les risques en cause, qu'ils savent comment quantifier, contrôler et gérer ces risques et enfin qu'ils sont en mesure de limiter leur action de façon que l'entreprise puisse absorber les risques, si ceux-ci se matérialisent sous forme de perte, sans que l'entreprise elle-même soit exposée au risque.

La capacité d'absorber les pertes m'amène au deuxième mot clé, c'est-à-dire le «capital.» On a habituellement défini ce terme comme l'avoir des actionnaires ou l'excédent de l'actif sur le passif. Depuis quelques années, le capital comprend maintenant (du moins chez les banques) certains éléments comme la dette subordonnée. L'actif comprenait uniquement les éléments qui étaient indiqués sur le bilan tandis que les limites des leviers financiers utilisés par les organismes de réglementation pour surveiller la croissance des entreprises assignaient implicitement le même risque à tous les éléments d'actif.

Avec la prolifération accrue des produits financiers perfectionnés, il était évident que l'ancienne méthode ne suffisait

plus. En 1988, la Banque des règlements internationaux (BRI) adoptait pour les banques un système de mesure des risques qui, de concert avec une règle sur le capital minimum, rectifie les faiblesses les plus flagrantes de l'ancien système. Plus particulièrement, ce système fait une distinction entre les différentes catégories de bien comportant différents risques de crédit en leur attribuant des «coefficients de risque.» C'est ainsi qu'on attribue aux prêts commerciaux typiques un coefficient de risque de 100 p. 100, aux hypothèques un coefficient de 50 p. 100 et aux instruments d'emprunt de l'État ou au moins aux instruments d'emprunt des pays de l'OCDE, un coefficient de 0 p. 100. Parmi ces instruments d'emprunt, mentionnons les prêts assurés par l'État comme les prêts hypothécaires LNH.

Les règles de la BRI imposent également aux banques l'obligation de jumeler à leur actif de risque au moins 8 p. 100 de sa valeur sous forme de capitaux d'ici à 1992. En vertu de l'ancien régime, toutes créances, et notamment les prêts hypothécaires assurés et non assurés, commandaient un capital d'environ 5 p. 100 tandis que les hypothèques conventionnelles et les hypothèques assurées aux termes de la LNH nécessitaient uniquement 4 p. 100 et 0 p. 100 respectivement de capitaux.

Pour les banques canadiennes, cela signifie une diminution du coût du financement de leurs portefeuilles de prêts hypothécaires. Bien que ces règles s'appliquent actuellement seulement aux banques, elles toucheront également les sociétés de fiducie et les sociétés de prêt en vertu de la nouvelle loi.

Malgré tous ces avantages, l'accord BRI demeure un instrument grossier. Bien sûr, il traite plus ou moins bien de la question du risque implicite, mais il ne prévoit rien à l'égard des autres genres de risque comme le risque de position ou le risque du taux d'intérêt. Comme il a été souligné à la conférence, le risque afférent aux taux d'intérêt peut jouer un rôle important dans le financement des prêts hypothécaires. La BRI effectue en ce moment une étude pour déterminer s'il faudrait augmenter les capitaux pour assumer le risque du taux d'intérêt. Il faudra attendre quelque temps pour connaître la conclusion de cette étude, mais il demeure que les banques pourraient être obligées, en dernière analyse, de jumeler d'une façon plus étroite encore leur actif hypothécaire à taux fixe à leur source de financement.

Toutefois, même les meilleures règles en matière de capital n'assureront pas une grande protection si l'on gonfle l'évaluation de l'actif ou si l'on traite différemment les intérêts ou les gains aux fins des bénéfices. Cela m'amène au prochain point, la comptabilité.

Lorsqu'on examine un nouveau produit financier, il est essentiel de comprendre au départ le traitement dont il fera l'objet aux termes des principes comptables généralement reconnus (PCGR). D'abord et avant tout, il faut se demander si les PCGR canadiens tiennent au moins compte de la situation. Si c'est le cas, nous déterminons alors si le traitement convient aux circonstances particulières des établissements financiers.

De concert avec l'Institut canadien des comptables agréés, nous examinons actuellement les faiblesses des PCGR canadiens. Nous croyons qu'il est dans le meilleur intérêt de tous d'avoir le moins d'écarts possibles entre nos règles comptables et les PCGR.

Revenons à la question des titres sur créances. Je dois dire que le succès et la croissance rapide de ce nouvel instrument financier ont obligé les comptables et les organismes de réglementation à longuement élaborer des règles pertinentes au niveau de la comptabilité et du capital. À cet égard, plusieurs questions se posent, notamment :

1. Peut-on réellement considérer comme telle la vente d'un élément d'actif, comme un bloc de créances

hypothécaires, si, par un recours quelconque, le vendeur initial a conservé une partie ou la totalité des risques de crédit afférents aux créances?

2. Si une banque fournit une garantie de perte sur la première tranche de 10 millions de dollars d'un portefeuille évalué à 100 millions de dollars, doit-elle à cette fin conserver un capital de 10 millions de dollars ou de 100 millions de dollars?
3. Lorsqu'il y a conversion de créances sous forme de titres et que le vendeur demeure responsable de leur administration, quelle partie de l'écart du taux d'intérêt pratiqué sur les créances et les titres peut être capitalisée et réalisée sous forme de bénéfices au moment de la vente et quelle partie doit être réservée aux frais d'administration et comptabilisée comme un revenu pendant toute la durée des créances?

Voilà le genre de questions en matière de capital et de comptabilité qui surgissent chaque fois qu'un nouveau produit arrive sur le marché.

La gestion, le capital et la comptabilité ne sont pas nos seules préoccupations. Nous examinons aussi une concentration géographique importante, une croissance rapide et inhabituelle, une dépendance exagérée à l'égard des valeurs d'évaluation, la dépendance de certains marchés aux activités spéculatives pour obtenir des liquidités et enfin les sommes importantes engagées dans un seul instrument de crédit. Bien que toutes ces situations puissent être tolérées dans certaines limites, les limites que nous acceptons s'écartent parfois de celles qu'adopte un établissement.

Don Axford
Directeur, Politique et recherche
Association des consommateurs du Canada

L'Association des consommateurs du Canada (ACC) estime que le système de financement des logements au Canada est assez efficace et efficient. De fait, l'ACC croit que notre expérience dans ce domaine se compare favorablement à celle des autres pays.

L'ACC connaît bien le pouvoir que détiennent nos grands établissements financiers et le besoin de maintenir une concurrence réelle sur le marché. Toutefois, il y a un choix énorme sur le marché des hypothèques résidentielles et l'Association s'enorgueillit de contribuer à susciter une concurrence dans ce segment du marché canadien.

Depuis plus de 40 ans, l'ACC se bat pour garantir et protéger les droits de base de tous les Canadiens. Du point de vue des consommateurs, il est beaucoup trop facile d'affirmer que leurs attentes sont impossibles ou irréalistes. Comme l'a souligné Mark Boléat dans sa communication, beaucoup de consommateurs semblent vouloir des prêts à taux fixe peu coûteux et à long terme, financés de façon rentable par des établissements financiers du secteur privé sans aucune aide gouvernementale. Beaucoup de gens rêvent sans doute à de tels prêts, mais j'estime qu'il s'agit là d'une pure simplification. À notre avis, le consommateur canadien est beaucoup plus réaliste que ne laisse entendre une telle affirmation et il croit très peu aux solutions magiques ou aux panacées. Tout ce qu'il veut, c'est qu'on lui serve la meilleure transaction possible.

Il est également sage de se rappeler que les consommateurs sont également des contribuables. En ce sens, les consommateurs voudront quelque chose que les contribuables ne désirent pas.

Au lieu de «tout vouloir,» le consommateur s'intéresse sans doute uniquement à trois choses : le coût, le choix et la sécurité.

Pour ce qui est du coût, le consommateur veut que le coût total de son logement, y compris le principal, l'intérêt et les autres frais, soit aussi bas que possible. Voilà une attente réaliste.

En ce qui concerne le choix, le consommateur veut des options. Il veut pouvoir choisir entre des méthodes de financement qui répondront à ses besoins immédiats et futurs. Il a besoin d'options qui lui permettront de faire face à divers scénarios financiers : avancement, héritage, chômage, à mesure qu'il avance dans la vie et qu'il en affronte toutes les incertitudes.

Enfin, le consommateur veut la sécurité. Il veut protéger son capital et son investissement. Il veut savoir qu'il sera en mesure de continuer ses mensualités hypothécaires. Du point de vue du consommateur, l'achat d'une maison constitue habituellement la plus importante transaction qu'il fera dans sa vie et souvent la rubrique la plus importante de son budget.

Le consommateur connaît les règles du jeu. Il sait qu'un emprunt comporte des frais qui augmentent ou diminuent selon le risque de l'emprunteur. Cela fait partie du choix dont j'ai parlé précédemment. Si vous êtes prêt à accepter un risque, vous devriez recevoir une compensation sous forme d'une diminution de paiement. Cependant, le consommateur veut savoir quel genre de logement il peut réellement s'offrir, c'est-à-dire quelle somme il peut se permettre d'emprunter et le risque associé à cet emprunt. Dans le secteur de l'accession à la propriété, le risque ne touche pas seulement l'évolution future des taux d'intérêt puisqu'il est de plus en plus inhérent à la valeur et à la dépréciation possible de la propriété achetée.

L'ACC appuie les recherches sur les nouvelles options financières afin d'offrir un plus grand choix aux particuliers et à leur famille. Ce genre d'options diminuera, croyons-nous, le prix global payé par le consommateur tout en accroissant sa sécurité. De cette manière, le consommateur sera en mesure de comparer non seulement les différents établissements financiers, comme c'est le cas maintenant, mais aussi les différents mécanismes de financement. Une mise en garde s'impose. Pour faire un choix convenable, le consommateur doit être bien informé. À mesure que les options et les combinaisons deviennent plus complexes, l'information qui les entoure devient plus difficile à comprendre et à présenter.

L'ACC s'intéresse à des propositions comme celles qu'a avancées l'Association des agents immobiliers du Canada au sujet de l'utilisation des REÉR de concert avec d'autres options, pour financer une propriété. Ironiquement, l'un des aspects les plus intéressants de cette proposition est qu'elle restreint pour le consommateur son besoin de choisir entre épargner pour sa retraite et épargner pour l'accession à une propriété. Toutefois, il y a beaucoup de consommateurs qui seraient heureux de ne pas avoir à prendre une telle décision.

L'idée de combiner diverses options financières pour créer un financement hypothécaire adapté aux besoins de chaque consommateur est attrayante. Mais ici encore, parce que le REÉR constitue uniquement une partie et non la totalité du financement, le consommateur doit être informé s'il veut évaluer les avantages et les inconvénients de la méthode en question. Toutefois, malgré sa complexité, la proposition comporte sans doute des avantages.

Personnellement, j'examinerais soigneusement le financement proposé à l'égard du premier acheteur ou de la première maison. Que ce soit par choix ou par nécessité économique, la population du Canada est très mobile. Les Canadiens qui déménagent ont tendance à ne pas rester sur la même rue mais à s'éloigner considérablement de leur point de départ. Soit dit en passant, la chute

du marché dans les années 1980 a obligé de nombreux propriétaires-occupants d'Alberta et de Colombie-Britannique à recommencer à zéro. Considère-t-on comme acheteurs de première maison ceux qui ont acquis une propriété et qui l'ont ensuite perdue? De même, s'il est possible de s'autofinancer à même son REÉR, pourquoi le consommateur ne pourrait-il le faire plus d'une fois?

En terminant, l'ACC serait heureuse de faire sa part en indiquant les secteurs du financement des logements qu'il y aurait lieu d'améliorer. Bien que notre examen de la question se fasse du point de vue du consommateur, nous estimons qu'il correspondrait aux vues du gouvernement et des services financiers.

Derek Hum
Professeur d'économique
Université du Manitoba

Dans son excellente communication, Mark Boléat a signalé que la situation du financement des logements au Canada n'était pas mauvaise. La principale critique à l'endroit de M. Boléat est qu'il perçoit le financement comme un bien de consommation. Il n'a pas tenu compte du fait, comme Carl Beigie l'a signalé, que le logement représente pour la plupart des Canadiens un bien de consommation et un bien d'investissement. De fait, le vrai problème de l'accession à la propriété que nous connaissons depuis 20 ans vient du fait que les Canadiens ont eu l'impression d'avoir été mal servis par la chance. Les taux d'intérêt élevés les ont empêchés d'accéder au marché du logement afin d'acheter l'équivalent canadien d'une peinture impressionniste française. «Si seulement je pouvais amasser suffisamment pour acheter une de ces toiles et la mettre dans mon REÉR, je serais heureux au moment de ma retraite.»

Il y a chez nous un mythe général selon lequel le Canada a **l'obligation** de nous loger. Nous avons tous l'impression que le droit à l'accession à la propriété nous est acquis. Cela étant dit, examinons maintenant le logement du point de vue de l'investissement.

Dans le temps de nos grands-parents, l'accession à la propriété représentait une valeur sûre qui augmentait lentement et inexorablement. Aujourd'hui, la situation est tout à fait différente. Lorsqu'on considère le logement comme une immobilisation, on constate qu'il coûte très cher à financer surtout lorsque les conditions sont incertaines et imprévisibles. Depuis une quinzaine d'années, l'instabilité du marché du logement est un fait avéré de manière fort éloquente. Au début des années 1970, au moment où le prix des logements augmentait à un rythme différent dans toutes les villes, la corrélation positive a aveuglé tout le monde, même les économistes qui ont cru que le problème fondamental s'expliquait par une demande disproportionnée par rapport à l'offre. Par la suite, le marché du logement à Vancouver et à Calgary s'est effondré et les prix supposément stables ont alors chuté en flèche. Aujourd'hui, le marché de Toronto enregistre des fluctuations.

La morale de l'histoire est que le bien que nous essayons de financer, c'est-à-dire l'accession à la propriété, ne représente plus une valeur sûre. En ce sens, cette perception devrait influencer notre réflexion à l'égard des nouveaux instruments financiers. Selon moi, nous assistons non seulement à une tendance régressive à long terme, comme l'a indiqué Carl Beigie, mais également à l'achat d'un bien dont l'avenir est très incertain.

Si cela est vrai, deux conséquences risquent de toucher la création de nouveaux instruments financiers dans le domaine de l'habitation.

En premier lieu, le consommateur qui financerait l'achat d'une maison à même son REÉR ne joue peut-être pas la meilleure carte. En effet, ce placement non diversifié peut être risqué.

Si l'on diminue la mise de fonds et qu'on augmente le rapport prêt-valeur, c'est un peu comme si l'on réduisait la marge obligatoire à la Bourse de Vancouver. L'effet du levier travaille dans les deux sens. Lorsque les prix augmentent, le rendement sur l'avoir propre augmente également. Cependant, lorsque les prix chutent légèrement, on peut alors facilement enregistrer un avoir propre négatif et subir un désastre financier complet. Rappelez-vous l'infortuné PAAP qui permettait, par exemple, d'acheter une maison avec une mise de fonds de 5 p. 100 ou moins. Si la valeur de cette maison chutait de 5 p. 100 ou plus, il y avait alors situation d'avoir propre négatif. Nous connaissons tous les conséquences d'une légère baisse du prix des logements sur ce genre d'achat financé presque en totalité.

De même, l'utilisation d'un REÉR à des fins de financement comporte deux éléments clés. En premier lieu, on a un fonds auquel les acheteurs devraient avoir accès pour obtenir leur mise de fonds. À cela est lié le principe selon lequel ces fonds devraient être associés à une forme quelconque d'hypothèque à mensualités différées afin de résoudre le problème supplémentaire du coût élevé des frais de crédit.

Le principe est que l'accession à la propriété devient abordable lorsque le taux d'intérêt du marché peut être reporté. Il serait donc avantageux de pouvoir reporter et de modifier la durée de ces paiements. Toutefois, l'argument en faveur de l'hypothèque à mensualités différées reposait sur la prémisse que ce genre de prêt serait accordé à un jeune couple, généralement avec des enfants en bas âge, ayant de bonnes perspectives de revenu. Et comme l'a souligné Carl Beigie, si ce n'est pas le cas, nous sommes en difficulté. Nous ne voulons pas accorder à quelqu'un dont le revenu va baisser des conditions assouplies en début de prêt hypothécaire.

Le dilemme se pose donc encore une fois. Dans sa communication, George Fallis a mentionné qu'il y avait un écart et qu'il doit être financé et payé tôt ou tard. L'ampleur du risque permet d'établir une autre entente, mais on ne peut l'éliminer.

Permettez-moi ici de faire une suggestion impossible. Si le principe derrière une hypothèque à mensualités différées consiste à réordonnancer le régime de paiements en faveur d'acheteurs potentiels, mobiles, affluents et d'avenir, ne serait-il pas plus simple sur le plan administratif d'offrir un autre moyen, par exemple permettre aux acheteurs d'une première maison de déduire dans leur impôt fédéral sur le revenu une partie ou la totalité de leurs taxes foncières municipales pendant les cinq ou six premières années?

Beaucoup d'entre vous croient sans doute qu'il s'agit là d'une idée tirée par les cheveux, mais il y a une certaine forme de justice en ce sens qu'on s'intéresse à la période du fardeau financier. Bien que l'idée n'ait aucune conséquence au niveau du principal ou de l'intérêt de la dette, elle permet effectivement de diminuer les frais administratifs.

L'idée n'est peut-être pas la meilleure qu'on ait avancée ici, mais elle est simple et la simplicité a quelquefois du bon. Si les taxes foncières sont proportionnelles ou qu'elles correspondent au moins en gros au prix d'achat d'une maison, l'avantage profiterait le plus à ceux qui choisissent de consacrer une plus grande partie de leur revenu à leur logement. De plus, on pourrait l'examiner d'un point de vue régional.

L'inconvénient d'un tel programme est que ses coûts augmenteront avec le temps et exacerberont le déficit. L'important, c'est qu'il y a toutes sortes d'idées financières nouvelles que nous pouvons mettre de l'avant. La modification de la période de remboursement des frais administratifs souvent insoutenables constitue un moyen d'aider l'acheteur d'une première maison.

PÉRIODE DE QUESTIONS

Gary Schnarr de l'Association des agents immobiliers du Canada (AAIC) fait observer que son association examine actuellement la proposition d'utiliser les REER comme mise de fonds et plus particulièrement les répercussions d'une telle proposition sur la politique fiscale. Selon Schnarr, le programme rejoindra d'une certaine façon la politique actuelle de l'impôt sur le revenu, mais il faudra peut-être aussi modifier cette politique. En ce qui concerne la loi sur les régimes de retraite, l'AAIC étudie présentement la possibilité d'étendre l'utilisation de l'épargne-retraite à des régimes de pensions parrainés par l'employeur.

En réponse aux observations de M. Axford au sujet de l'utilisation unique des REER, Schnarr a assuré l'auditoire que l'Association n'entendait nullement dissuader les consommateurs d'acheter une deuxième maison. À cet égard, lorsqu'un acheteur de première maison utiliserait l'argent dans son REER pour acquérir une propriété, il n'aurait pas besoin de le rembourser s'il vient à acheter un logement plus coûteux.

En ce qui concerne la croissance et la chute du marché des logements, Schnarr souligne que lorsqu'on utilise un REER comme mise de fonds, le montant du risque ne change pas plus que toute autre mise de fonds en dollars après impôt. «L'idée derrière la proposition est simplement de permettre l'utilisation de dollars avant impôt plutôt qu'après impôt et de rendre les logements plus abordables pour les acheteurs de première maison,» d'ajouter Schnarr.

Andy Rowe, de la firme Andy Rowe Consulting Economists, n'est pas d'accord avec deux des affirmations faites par les conférenciers, c'est-à-dire que la plupart des maisons seraient construites par le secteur privé et que la majorité d'entre elles sont financées au moyen de prêts hypothécaires.

Selon Rowe, 50 p. 100 des logements individuels mis en chantier sont financés principalement par des moyens autres qu'un prêt hypothécaire et au moins 20 p. 100 de tous les logements mis en chantier au Canada le sont par les ménages eux-mêmes. «Il s'agit d'activités d'autoconstruction.»

Rowe s'est dit préoccupé puisque de telles statistiques laissent entendre qu'il se produit d'importantes activités qui n'entrent pas dans les limites ou dans les paramètres des questions abordées à la conférence.

Rowe estime qu'il est dangereux de chercher une solution nationale qui s'appliquerait exclusivement à l'intérieur de ces limites et ce, pour deux raisons. En premier lieu, les solutions qui pourraient être utilisées à l'extérieur des limites de la discussion, comme l'entraide, seront rejetées. Par exemple, le jumelage de l'épargne et des prêts, qui correspond au profil des autoconstructeurs et qui s'avère utile lorsque l'activité d'autoconstruction nécessite un financement minime.

En deuxième lieu, les solutions seront fort probablement liées à des prêts hypothécaires, bien que la moitié des nouveaux logements mis en chantier au Canada soient principalement financés par d'autres moyens. Cela signifie que les solutions adoptées répondent uniquement aux besoins associés à la moitié des nouvelles mises en chantier au pays.

Selon Rowe, «Pour être efficaces, nous devons admettre que nous avons besoin d'une diversité de solutions aux problèmes de financement des logements et d'une diversité de mécanismes qui sont compatibles avec la nature de la production de logements au Canada.» Il est compréhensible que les mécanismes qui serviront le mieux les autoconstructeurs différeront de ceux qu'utilisent les constructeurs de l'industrie. De même, les problèmes qu'éprouvent les prêteurs hypothécaires avec la question de la transférabilité nécessiteront des solutions différentes de celles dont on aura besoin à l'égard des consommateurs qui ne financent pas principalement leur maison à l'aide d'une hypothèque.

En terminant, Rowe a fait remarquer que l'autoconstruction présente une qualité comparable à celle des logements de l'industrie, qu'elle est plus abordable et qu'elle offre une plus grande sécurité d'occupation.

Répondant à un délégué, Axford n'a pas voulu dire si l'une ou l'autre des propositions avancées à la conférence était la meilleure pour les consommateurs. À cet égard, il a uniquement indiqué qu'il faudrait examiner beaucoup plus en détail les avantages et inconvénients de chaque option. «Nous savons que les gens ont des besoins différents selon les circonstances. La question est trop complexe pour que nous puissions choisir une option parmi toutes les autres. Elles valent toutes la peine qu'on les étudie.»

Charles McIlravey de Confederation Trust s'est demandé si les acheteurs de première maison disposaient d'un REÉR.

En s'aidant des chiffres de l'AAIC (plus de 250 000 personnes), Axford a indiqué que même si ce n'était pas une option viable pour tous les acheteurs de première maison, un grand nombre seraient en mesure de puiser à leur REÉR pour financer leur acquisition. Axford a indiqué que les jeunes couples en particulier semblent tirer parti de la déduction fiscale permise à l'égard des REÉR et qu'ils accumulent souvent un avoir propre assez important dans une courte période. L'option du REÉR serait donc disponible à un certain nombre d'acheteurs de première maison.

Toujours dans le même ordre d'idées, un délégué a répété que ce régime permettait aux acheteurs de maison de ne pas avoir à choisir entre l'accession à la propriété ou un REÉR. En investissant dans un REÉR qui peut être utilisé pour financer une habitation, le consommateur peut y puiser plus tard de fortes sommes.

Grâce aux avantages avant impôt des fonds investis dans un REÉR, le logement devient beaucoup plus abordable que s'il fallait amasser la même somme après impôt. Aussi, la question n'est pas de savoir combien de gens ont investi dans un REER mais plutôt combien profiteraient du régime s'il était mis en œuvre.

Alexandra Wilson de la Fédération de l'habitation coopérative du Canada a parlé du financement des logements locatifs. Bien que la plus grande partie de la discussion ait porté sur le financement des logements occupés par leur propriétaire, Wilson a rappelé à l'auditoire que 38 p. 100 des Canadiens n'étaient pas propriétaires de leur maison et que, pour cette raison, il faudrait s'en occuper.

Selon Wilson, 60 p. 100 des gens qui habitent la région métropolitaine de Toronto ne sont pas propriétaires. Cinquante-sept pour cent des ménages à chef féminin dans la même région louent leur logement tandis que seulement 30 p. 100 des ménages à chef masculin entrent dans cette catégorie.

Opinant dans le même sens que Wilson, Boléat a mis en doute l'idée que la situation s'améliore en fonction du nombre de logements occupés par leur propriétaire. En Grande-Bretagne, où le niveau de logements occupés par leur propriétaire est le plus élevé au monde dans la catégorie des moins de 25 ans, le secteur du logement locatif n'existe à peu près pas. Dans ce pays, les sociétés du bâtiment construisent actuellement des habitations à des fins locatives. Les associations de logement qui fournissent des logements locatifs pour personnes à faible revenu reçoivent des prêts des sociétés du bâtiment. Selon Boléat, le financement par prêt hypothécaire indexé est une bonne façon de financer le logement locatif mais il ne convient absolument pas aux logements occupés par leur propriétaire. Les pays qui sont assaillis par une inflation endémique sont l'unique endroit où les prêts hypothécaires indexés servent à financer les logements occupés par leur propriétaire.

Boléat a souligné que l'abordabilité et l'accession à une propriété abordable constituent deux questions distinctes. Il y aura

toujours des gens qui auront besoin d'une aide financière pour se loger. Que cela se fasse par le logement locatif ou le logement occupé par son propriétaire est une décision de principe générale. Toutefois, les risques afférents aux logements occupés par leur propriétaire sont beaucoup plus importants. Les coûts de réparation élevés et l'augmentation des taux hypothécaires font de ce type de logement un moyen très risqué d'aider les personnes nécessiteuses.

Noella Fisher, conseillère juridique au ministère du Logement de la Nouvelle-Écosse, s'est interrogée au sujet des répercussions juridiques des baux fonciers par rapport aux prêts hypothécaires sur des propriétés libres à cause d'une garantie moindre. En réponse à Carl Beigie qui suggérait de financer la propriété à 95 p. 100 aux termes de la LNH, Fisher a augmenté ce pourcentage à 100 p. 100 en signalant qu'un grand nombre de gens le faisaient de toute façon.

Revenant au pourcentage de propriétaires-occupants au Canada, Thompson a indiqué que les Canadiens devraient pouvoir avoir accès à des logements décents et sécuritaires et que nous devrions, en tant que pays, assurer un tel choix aux citoyens. Malheureusement, fait remarquer Thompson, les Canadiens n'ont pas de choix et c'est ce que nous voyons de plus en plus. «Nous assistons à la désintégration complète du marché du logement locatif d'un océan à l'autre. Avec un secteur du logement locatif qui disparaît rapidement et un taux d'accession à la propriété qui suit une spirale descendante, nous avons un grave problème. Il importe donc de les relancer tous les deux dans la même direction afin d'offrir des choix aux Canadiens.»

Dirigeant ses observations vers Axford, Dave Chapman du Equity Centre s'est interrogé sur l'évolution des attentes des consommateurs depuis 20 ans. Étant donné que les consommateurs s'attendent à une qualité de logement irréaliste, toute diminution des frais de crédit pendant les premières années du prêt hypothécaire à la suite de l'introduction d'un nouvel instrument hypothécaire pourrait simplement avoir pour résultat de susciter une surconsommation de logements.

Axford a répondu que les consommateurs examinent d'une façon réaliste les choix et les options concurrentielles sur le marché et que lorsqu'ils disposent des faits et des renseignements nécessaires, ils prennent une position réaliste et exercent également un choix réaliste.

Selon Axford, si les Canadiens sont réellement surlogés comme certains le disent, cela devient alors leur choix. Après tout, c'est leur argent. Et à l'encontre de beaucoup d'autres biens, il y a un aspect social associé au logement qui peut avoir une influence sur ce choix. Toutefois, si le marché offre des choix, il faut également qu'on y trouve des consommateurs renseignés. Ces derniers doivent connaître le coût, les répercussions et le risque de leur achat. S'ils étaient en possession de ces renseignements, ils pourraient sans doute choisir d'acheter d'une façon différente.

Axford a souligné que l'option du REÉR pourrait particulièrement bien convenir aux travailleurs autonomes qui éprouvent souvent des difficultés à contracter un prêt hypothécaire auprès des établissements financiers et qui jouissent d'une déduction assez élevée au titre de leur REÉR.

Myrna Bentley de la Société canadienne de crédit coopératif Limitée s'est inquiétée qu'on n'ait pas abordé la question du logement des personnes âgées. Le modèle du bail à vie pour personnes âgées serait l'une des options qui mériterait d'être examinée.

Wayne King de la Toronto Home Builders' Association a indiqué à l'auditoire que l'acheteur d'une première maison à Toronto ne cherche pas une habitation de 2 000 pieds carrés avec Jacuzzi mais plutôt une maison en bande en propriété libre de 900 pieds carrés à la périphérie de la ville,

dont le prix minimum est de 89 900 $. King croit que les acheteurs de première maison n'ont pas des attentes élevées en matière de logement.

Peter Blake de Citibanque Canada attribue en grande partie le problème de l'abordabilité, surtout chez les jeunes acheteurs de première maison, au fait que le coût réel d'une habitation est déplacé entièrement au début du prêt lorsqu'ils contractent une hypothèque à mensualités égales. La pénalité est double puisque les coûts les plus élevés surviennent au point le plus bas du cycle de revenu du jeune acheteur.

En réponse à un tel dilemme, Blake a indiqué que les États-Unis examinaient actuellement la possibilité d'offrir comme solution réaliste aux acheteurs de première maison des prêts hypothécaires indexés ou liés à l'inflation. Contrairement à ce que soutient Mark Boléat, Blake a souligné que ce système avait fait ses preuves dans un certain nombre de pays.

Blake a minimisé le rôle des établissements financiers dans le financement du logement. À titre de simples intermédiaires, les établissements financiers ont deux choix à leur disposition pour réduire les coûts : accroître la simplicité de l'instrument en réduisant les procédures administratives ou en diminuant les risques.

Thompson a répondu que les niveaux de revenu des familles constituaient le point central des débats. Depuis une dizaine d'années, on s'est intéressé principalement aux besoins en logement de la génération du «baby boom» puisque ces consommateurs ont enfin acheté leur grosse maison. On a maintenant répondu à ce marché et, à l'heure actuelle, ce sont les acheteurs de première maison qui prédominent, et non ceux qui ont une autre propriété à vendre et qui jouissent d'un avoir propre pour accéder à une propriété. Le financement de l'accession à la propriété n'a pas vraiment été un problème dans le passé.

Mais la situation a changé du tout au tout. Le marché des acheteurs de première maison représente à l'heure actuelle le *vrai* problème. «Bon nombre de municipalités au Canada ont reconnu le besoin de mettre en place le genre de densité dont nous avons besoin pour offrir ce type de logement. La question du financement de l'accession à la propriété et de la façon dont cette maison est financée apparaît chaque fin de semaine,» d'ajouter Thompson. «Lorsque les gens vont à la Banque de Montréal pour acheter un CPG, ils n'amènent pas leurs enfants avec eux. Lorsqu'ils visitent mon kiosque de vente, ils n'amènent pas leurs enfants avec eux. Ils parcourent la maison pour déterminer l'endroit où va vivre le chien puis ils décident d'acheter. Ils disposent de la mise de fonds parce qu'ils l'ont empruntée de leur maman ou de quelqu'un d'autre. Puis ils vont à la banque et reviennent nous voir et c'est alors que nous devons leur redonner leur chèque.»

Thompson signale que la situation de l'acheteur de première maison est souvent décourageante. Il s'agit de couples ayant de jeunes enfants, qui ont emprunté leur mise de fonds auprès de leur famille. Les deux conjoints travaillent et ont un bon revenu et des antécédents stables et pourtant, ils ne peuvent acheter une maison. «Il y a quelque chose qui cloche dans un système qui empêche les gens d'acheter une maison lorsqu'ils ont accumulé un patrimoine raisonnable correspondant à leur situation dans la vie,» de dire Thompson.

Pendant les prochaines années, le marché sera dominé principalement par des gens qui auront à payer la plus grosse facture de leur vie à un moment où ils ont le moins de revenu.

Pour ce qui est de diminuer le risque ou la complexité du produit pour réaliser une économie administrative, Wahl signale que dans notre société de consommation, les gens veulent avoir beaucoup de choix.

Aussi, bien que son entreprise essaie de rendre semblables les titres hypothécaires, il ne croit pas qu'il soit possible de fournir des choix aux consommateurs et, en même temps, de diminuer la complexité de l'instrument hypothécaire.

La seule autre solution qui s'offre, de dire Wahl, est d'enlever aux établissements financiers la possibilité d'offrir du financement hypothécaire parce que les systèmes existants sont inefficaces. «L'économie potentielle reposera dans la capacité de contourner les établissements financiers existants.»

Ian Bandeen de Burns-Fry Ltd. a fait remarquer que l'objectif général semble être d'atteindre des taux moins élevés, d'élaborer des conditions autorisant des paiements anticipés plus importants et d'offrir plus de souplesse au propriétaire-occupant moyen. Toutefois, Bandeen note que le propriétaire-occupant canadien moyen est «un animal qui a les transactions en horreur. Il n'aime pas magasiner. Il ne semble pas vraiment comprendre comment on peut obtenir les meilleures mensualités possibles au titre de l'intérêt et du principal.»

Selon Bandeen, le vrai travail est d'éduquer le consommateur et cela devrait figurer en tête de liste des priorités de la SCHL.

Conférencier du déjeuner

Warren Potter
Rédacteur immobilier, *Toronto Star*

À mon avis, la politique du logement au Canada est fort particulière dans l'hémisphère occidental parce qu'elle n'existe pas. C'est peut-être parce que le pays est si grand et compte une très petite population ou parce qu'il y a plusieurs paliers de gouvernement (fédéral, provincial, régional et local) qui ont chacun leur idée sur la façon d'améliorer la situation du logement. C'est peut-être parce que nos établissements de prêt s'opposent à tout changement au niveau du financement de l'accession à la propriété. Ou c'est peut-être à cause du syndrome PDMC (pas dans ma cour) qu'on retrouve en Amérique du Nord.

Il est maintenant temps de donner de nouvelles couleurs à notre politique du logement en offrant des stimulants aux acheteurs de maison, en permettant de retrancher de l'impôt sur le revenu les intérêts hypothécaires ou encore en offrant des hypothèques à long terme, par exemple pour 25 ans, à un taux fixe.

Les établissements bancaires hésitent à prêter de l'argent sur hypothèque à des taux fixes pour 25 ans. Mais entre vous et moi, combien de gens habitent la même maison qu'ils ont achetée il y a 25 ans? Il serait possible de rendre les hypothèques non transférables de sorte que si le débiteur hypothécaire vend sa maison après cinq ans, le nouveau propriétaire contracterait un nouvel emprunt hypothécaire au taux courant. Il pourrait y avoir une petite prime d'assurance annuelle qui protégerait les banques au cas où le taux d'intérêt augmenterait de deux ou trois points. Cette idée mérite d'être examinée.

Il est également temps d'examiner chez nous des mises de fonds plus souples, comme cela se fait actuellement en Grande-Bretagne et aux États-Unis.

La SCHL permet actuellement une mise de fonds de 10 p. 100. Cependant, si ce pourcentage était ramené à 5 p. 100 ou même à zéro, cela aiderait grandement les acheteurs de première maison.

Le prix du terrain, que contrôle une poignée de promoteurs immobiliers, est un autre facteur important qui contribue à la hausse des prix dans des villes comme Toronto et Vancouver. Ils contrôlent les terrains et par conséquent les prix. C'est une réalité de la vie qu'on inclut dans la catégorie des bonnes pratiques commerciales.

Même les administrations fédérale et provinciale sont propriétaires d'immenses terrains dans la région métropolitaine de Toronto et autour de celle-ci. Par exemple, ces deux paliers de gouvernement détiennent depuis près de vingt ans des milliers d'acres de terrain à Pickering. Le gouvernement fédéral voulait y construire l'aéroport de Pickering et la province, une ville satellite. Si vous voulez offrir des logements moins coûteux, vendez ces terrains à leur valeur marchande ou en-deçà de celle-ci en retour d'une garantie des constructeurs qu'ils y érigeront des logements abordables.

Lorsque les biens se rarifient, les prix augmentent et vice versa. La grande région métropolitaine de Toronto connaît actuellement une crise. Les immigrants qui affluent dans cette ville ont besoin de logements tout comme les Canadiens autochtones; nos routes sont congestionnées parce que les gens doivent s'éloigner davantage pour trouver des logements abordables.

Le prix des terrains influe considérablement sur le prix des maisons puisqu'il représente près de 50 p. 100 du prix d'achat dans la région de Toronto.

Une solution serait de louer les terres de la Couronne et de remettre à l'acheteur un bail de 99 ans. Cela permettrait quand même aux constructeurs de réaliser un bénéfice. La maison que je possédais au Royaume-Uni était construite sur un

terrain loué pour 99 ans pour lequel je n'ai payé qu'un modeste droit d'utilisation.

La Toronto Home Builders' Association vient tout juste d'établir à 235 000 $ le prix d'une nouvelle maison. Les taxes, droits et autres permis sur cette habitation ainsi que les taxes scolaires provinciales s'élèvent à 41 000 $, c'est-à-dire 17,5 p. 100 du prix de la maison.

Le gouvernement fédéral ne peut pas non plus être immunisé à la critique. La taxe proposée sur les produits et services augmentera d'entre 4,5 et 7 p. 100 le prix d'achat d'une nouvelle maison. Bien qu'il n'y ait aucune TPS sur les logements revendus, les acheteurs et les vendeurs devront verser un autre 7 p. 100 à leur avocat et les vendeurs devront également payer 7 p. 100 de plus sur la commission de l'agent immobilier.

PLÉNIÈRE : OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

PAR JAMES PESANDO
PROFESSEUR D'ÉCONOMIQUE
INSTITUTE FOR POLICY ANALYSIS
UNIVERSITY OF TORONTO

Il aurait été idéal de pouvoir dégager un consensus des ateliers afin que je puisse offrir au ministre des conseils précis. Malheureusement, et sans doute sans grande surprise, cela n'a pas été le cas.

Cela étant dit, permettez-moi de résumer l'objet de cette conférence de deux jours. La première journée, nous devions examiner deux questions : la possibilité d'appliquer au Canada les systèmes de financement des logements utilisés à l'étranger; et les innovations, compte tenu du système de financement des logements au Canada, qui pourraient accroître l'abordabilité ou l'accessibilité.

Le premier de la série de conférenciers principaux ce matin a indiqué que le Canada devrait peut-être se considérer comme un modèle plutôt qu'un émulateur. D'après nos collègues de l'étranger, notre système de financement des logements semble réussir. Cette observation générale se reflète d'ailleurs dans les discussions peu abondantes qui ont eu lieu dans les six ateliers au sujet de la possibilité d'adopter au Canada les caractéristiques des systèmes de financement des logements appliqués dans d'autres pays. Dans la mesure où elles ont porté sur les questions de financement ***proprement dites***, les discussions d'aujourd'hui ont réellement abordé le deuxième volet du mandat, c'est-à-dire les innovations dans le contexte du système actuel de financement des logements au Canada.

Avant de mettre en perspective les principaux éléments soulignés par les responsables des ateliers, permettez-moi d'insister sur trois éléments. En premier lieu, les personnes chargées de la formulation et de l'examen des politiques devraient avoir fortement à l'esprit la question du marché des logements locatifs et des logements occupés par leur propriétaire. En deuxième lieu, les questions relatives au financement des logements sont subordonnées à celles du coût élevé des terrains et, de ce fait, du prix élevé des logements et de leur configuration. Même si le mandat portait sur l'examen du financement des logements, dans beaucoup de cas les participants n'ont pu résister à la tentation de souligner que de telles questions étaient sans doute secondaires à d'autres obstacles. En troisième lieu, on a indiqué que la combinaison des facteurs macro-économiques, tels que la politique des taux d'intérêt élevés combinée à un important déficit fédéral, constituait l'élément le plus important par lequel on pourrait améliorer l'accessibilité des logements.

En ce qui concerne le financement, mon travail aurait ici encore été plus facile si j'avais été en mesure de dresser par ordre d'importance la liste des domaines que les dirigeants de la SCHL devraient examiner avec un très grand soin. Jetons maintenant un coup d'oeil sur deux points auxquels se sont largement intéressés les participants des ateliers.

En premier lieu, l'idée d'augmenter le rapport prêt-valeur à 95 p. 100 grâce à une assurance LNH est une initiative assez bien circonscrite qui peut servir à connaître les sentiments du groupe réuni ici. Malheureusement, cette initiative n'a pas rallié les suffrages. Dans un des six ateliers, les participants lui ont fait un accueil très enthousiaste; dans un autre, on l'a dénigrée tandis que dans deux autres encore, on l'a à peine effleurée.

La proposition relative aux REER est le deuxième élément qui a retenu l'attention. S'il n'y a pas eu consensus sur cette initiative, c'est en partie parce qu'elle n'était pas bien définie. Par exemple, beaucoup de participants ont fait remarquer qu'il y aurait lieu de simplifier la proposition en incluant

dans la Loi de l'impôt sur le revenu une disposition par laquelle l'investissement dans une résidence principale serait considéré comme un placement admissible aux termes d'un REÉR. D'autres étaient d'avis que même s'ils pouvaient être considérés comme une mise de fonds, les REÉR pourraient fonctionner à la manière d'une hypothèque en permettant le report des intérêts.

La plus grande partie des débats qui ont porté sur les avantages des REÉR traduisent l'imprécision entourant la nature de l'initiative elle-même. Par exemple, quelques-uns ont souligné qu'un prêt hypothécaire contracté à même un REÉR constituait un piètre investissement parce que la plus grande partie des fonds est concentrée dans un bien non diversifié. Ce genre de remarque me laisse croire qu'on perçoit l'utilisation d'un REÉR comme une mise de fonds dont le rendement du portefeuille est calculé essentiellement en fonction du taux d'appréciation de la propriété.

Ce point de vue s'écarte donc considérablement de l'opinion voulant que les REÉR, comme c'est effectivement le cas, soient utilisés comme prêts hypothécaires assurés, même si leur durée pourrait sembler fondamentalement différente de celle de la plupart des hypothèques du marché. Pour ceux qui sont de cet avis, la question de la diversification ne se pose pas car, dans les faits, le REÉR est un instrument sans risque, contrairement à une obligation assurée sans coupon d'intérêt. Même si la totalité du REÉR était investie dans ce bien particulier, la question de la diversification n'a pas besoin d'être soulevée.

Soit dit en passant, je prépare actuellement pour la SCHL un examen détaillé de la proposition relative aux REÉR. Au moment de procéder à cet examen, j'ai posé comme prémisse que la seule façon de rendre cette proposition viable était de la considérer comme une mise de fonds à même un avoir propre. Toutefois, après trois mois d'étude, je suis maintenant d'avis que la seule façon d'appliquer avec succès cette initiative consiste à transformer le REÉR en une hypothèque pleinement assurée avec report d'intérêt.

Pour ce qui est des autres questions soulevées par les principaux conférenciers et présentées dans les documents de référence, il m'a été difficile, pour être juste envers tout le monde, de dégager la plus importante. Par exemple, on a largement souligné que le prêt hypothécaire indexé était probablement confiné aux logements sociaux ou aux logements locatifs; selon toute vraisemblance, les accédants à la propriété n'y porteront aucune attention. En effet, il est possible que ces derniers perçoivent le prêt hypothécaire indexé comme une autre source d'incertitude dans un monde qui en présente déjà suffisamment.

On a fait une «bonne presse» aux titres hypothécaires et la plupart des débats ont porté sur les économies de coût que les débiteurs hypothécaires pourraient réaliser.

Plusieurs ateliers se sont notamment inquiétés de la tendance à l'allongement de la durée des instruments hypothécaires. Les débats entourant ce sujet illustrent parfaitement la divergence de certaines recommandations : Mark Boléat était d'avis qu'une hypothèque à taux variable constituerait sans doute une solution satisfaisante même si elle transfère à l'emprunteur le risque afférent au taux d'intérêt; à l'autre extrémité, cependant, d'autres ont prétendu que la prolongation de l'échéance est l'innovation la plus importante qu'on pourrait peut-être vouloir promouvoir.

L'enseignement qu'on pourrait sans doute retirer de tout cela, et le représentant de l'Association des consommateurs du Canada l'a bien souligné, est qu'il faudrait vraiment se donner comme objectif d'offrir des choix aux consommateurs. Pour certaines gens, les hypothèques à court terme ou à taux variable peuvent parfaitement convenir. D'autres, qui désirent jouir d'un taux d'intérêt à plus long terme, pourraient

pencher vers les titres hypothécaires pour allonger les échéances.

En guise de conclusion, permettez-moi de mentionner quelques initiatives. Par exemple, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse emprunte et consent actuellement directement des prêts hypothécaires. Il s'agit d'initiatives entreprises mais non abordées dans les exposés principaux de ce matin. Le groupe que nous avons ici aujourd'hui permet notamment à nombre d'entre nous de connaître pour la première fois certaines idées qui nous étaient jusque-là inconnues.

Enfin, l'absence de consensus chez tous ceux qui désiraient apporter des observations utiles au sujet de l'accessibilité et de l'abordabilité dénoterait probablement chez ces derniers les objectifs qu'ils se sont fixés, c'est-à-dire la souplesse et le choix.

Période de questions

Un délégué s'est demandé pourquoi les Canadiens ne semblaient pas vouloir faire appel aux principales caisses de retraite du pays pour financer le logement en général et le logement locatif en particulier. Le délégué s'est reporté à un récent article du *Globe and Mail* qui indiquait que la Commission du régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario n'investirait que dans les immeubles commerciaux d'une valeur supérieure à 50 millions de dollars. Soulignant que l'article ne faisait aucunement mention du financement des logements, le délégué s'est demandé si des mesures législatives seraient adoptées par les provinces ou par le gouvernement fédéral au cours des dix prochaines années afin d'obliger les régimes de retraite au Canada à investir dans le logement.

Étant donné que l'élaboration des lois sur les régimes de retraite repose sur le principe qu'il faut maintenir l'intégrité financière du régime pour assurer des investissements prudents de la part des administrateurs de la caisse, Pesando était d'avis que cela ne se produirait pas. «La tendance des administrateurs de régimes de retraite a été de réduire les obstacles et d'accroître leur souplesse afin de pouvoir choisir la manière dont ils répartiraient leurs fonds.» Aussi, bien que le climat actuel soit plus souple et que les administrateurs des régimes de retraite qui désirent diversifier leurs placements pourraient investir dans les titres hypothécaires ou jouer un rôle direct au niveau des prêts hypothécaires, cela a fort peu de chance de se produire.

Pesando a expliqué que la Commission du régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario avait récemment décidé d'investir une part beaucoup plus grande de ses fonds dans des participations. Plutôt que de se limiter uniquement à certaines valeurs comme les actions, la Commission a décidé de prendre une participation dans des biens commerciaux. Pesando a fait remarquer aux participants qu'il serait naïf de croire que la Loi sur les régimes de retraite commencerait à greffer d'autres objectifs à son mandat de base.

Pesando a souligné que le nouveau gouvernement NPD de l'Ontario a déjà un projet de loi qui obligera les régimes de retraite enregistrés dans la province de l'Ontario à fournir dans leur contrat une protection contre l'inflation. Si cette formule est appliqué, de dire Pesando, on verra alors un nouveau rôle pour les prêts hypothécaires indexés.

Jean-Yves Lord du Fonds de stabilisation pour l'habitation coopérative a souligné qu'il y aurait lieu de faire mieux comprendre le mécanisme des PHI, peut-être au moyen d'une exposition itinérante parrainée par la SCHL. Bien que l'instrument ait bien fonctionné pour les coopératives de logement, Lord a indiqué que les PHI pourraient, sans grande modification, servir à financer l'accession à la propriété et le logement locatif et que cet instrument pourrait intéresser les régimes de retraite qui offrent des pensions indexées.

Pesando a indiqué qu'on avait récemment revu le programme expérimental de cinq ans des PHI. Étant donné que les fonds de tout le programme n'atteignent que 900 millions de dollars, Pesando s'est demandé si une expansion importante du programme des prêts hypothécaires indexés comporte suffisamment d'avantages pour qu'on s'engage à améliorer la qualité et surtout la quantité du produit et pour qu'on y intègre, comme sous-produit, un meilleur programme d'information.

Selon lui, l'un des dangers du programme PHI réside dans son incapacité de garantir toutes les économies possibles de coût à moins qu'on en augmente l'importance. «Par contre,» de dire Pesando, «à moins qu'on en augmente l'importance, les administrateurs des régimes de retraite, d'où proviendraient les économies de coût, ne veulent pas y participer.» Voilà où une rétroaction serait extrêmement précieuse, d'ajouter Pesando, car il faudra à un moment donné décider si l'on étend le programme (au niveau de sa taille, des produits, des délais d'exécution et des quantités) ou de le reléguer pour toujours au rôle infime qu'il joue à l'heure actuelle.

Pour ce qui est d'intéresser les régimes de retraite à investir dans les prêts hypothécaires, Frank Clayton a expliqué que ces régimes étaient disposés à investir dans les hypothèques commerciales en partie parce que de telles hypothèques, à l'encontre des hypothèques résidentielles, obligent l'emprunteur à une échéance de 15 à 25 ans sans possibilité de rembourser les intérêts par anticipation. Clayton a proposé de modifier la Loi sur l'intérêt afin de permettre à l'emprunteur et au prêteur de négocier des privilèges de remboursement par anticipation. Si cela se produisait, les régimes de retraite ou d'assurance-vie ou même les détenteurs d'obligations à coupons détachés pourraient commencer à investir dans les prêts hypothécaires.

Clayton a également fait remarquer que la Société d'assurance-dépôt du Canada (SADC) influence le marché puisqu'elle assure uniquement les dépôts CPG pour une période maximale de cinq ans. Selon Clayton, la SADC devrait assurer les CPG pour un terme de 10 ans afin de permettre aux établissements de crédit de consentir des prêts hypothécaires pour la même durée.

Conférencier du dîner

James Nelson
Président, Mortgage Bankers Association of America

La Mortgage Bankers Association of America est une association professionnelle tout comme la National Association of Realtors ou la National Association of Home Builders. En termes simples, la Mortgage Bankers Association of America cherche à occuper la première place dans le secteur du financement immobilier et à fournir des services en matière de loi, d'éducation et de communication à tous les intervenants du financement immobilier aux États-Unis, notamment le secteur du financement des logements et du financement des propriétés commerciales. Des 2 600 entreprises membres de l'Association, près de 1 800 consentent et administrent des prêts hypothécaires.

J'ai grandi en étant sous l'impression que les banques hypothécaires assumaient en réalité quatre fonctions. Le banquier hypothécaire était une personne ou une entreprise, un intermédiaire financier si vous voulez, qui consentait, garantissait, vendait et administrait des prêts hypothécaires. Cette définition a changé du tout au tout depuis une dizaine d'années puisqu'on ne retrouve plus qu'un très petit nombre d'entreprises fournissant les quatre services. Les grands établissements financiers et commerciaux aux États-Unis, notamment City Corp., Sears, Prudential, assurent au premier chef l'administration des prêts hypothécaires, activité qu'ils ont acquise par l'intermédiaire de réseaux composés de très petits prêteurs fort entreprenants qui exploitaient un marché local qu'ils comprenaient bien.

Des 1 800 banques hypothécaires, près de 950 sont des banques et établissements d'épargne ou des filiales de ceux-ci. Un autre groupe de 850 sont des entreprises indépendantes de prêt hypothécaire. Nos quelque 500 membres associés s'occupent de fournir des services aux banques hypothécaires : entreprises de recherche d'appellations, sociétés privées d'assurance hypothécaire, avocats, comptables et ainsi de suite. Les 300 autres membres sont des compagnies d'assurance-vie, notamment les principales compagnies d'assurance-vie au Canada, des conseillers en régime de retraite, des sociétés d'investissement immobilier et des preneurs fermes.

Ce qui nous réunit tous, c'est le besoin d'être représentés auprès des législateurs et des organismes de réglementation. Notre personnel de quelque 145 employés à Washington (D.C.) a comme fonction principale de nous représenter dans ces deux secteurs auprès des organismes qui s'occupent du financement des logements.

Permettez-moi maintenant de parler du marché des maisons destinées à l'accession à la propriété. Selon les statistiques du recensement des États-Unis de 1987, environ 64 p. 100 des Américains sont propriétaires de leur maison. Chez les personnes de 45 ans et plus, 77 p. 100 possèdent leur maison. Il est vrai que le régime fiscal aux États-Unis facilite l'accession à la propriété puisque les charges hypothécaires et les taxes foncières (qui varient énormément d'un État à l'autre) peuvent être déduites de l'impôt sur le revenu au niveau du gouvernement fédéral et de l'État.

Des modifications à l'appareil fiscal surviennent fréquemment afin d'éliminer des avantages fiscaux relatifs à l'accession à la propriété et, à l'occasion, quelques changements mineurs touchent uniquement un pourcentage infime des propriétaires-occupants. Par exemple, un propriétaire-occupant peut déduire les intérêts versés sur des prêts hypothécaires grevant une résidence principale et une résidence secondaire jusqu'à concurrence d'un million de dollars du montant de l'hypothèque, mais cette mesure ne s'applique pas à une troisième résidence. De même, il est possible de

déduire jusqu'à un certain point l'intérêt versé sur les emprunts contractés à même l'avoir propre foncier, qui est la façon courante d'obtenir une hypothèque de second rang. De plus, le propriétaire qui vend sa maison ne paye aucun impôt sur le gain en capital s'il achète une autre maison. Les personnes de 55 ans ou plus bénéficient d'une exemption à vie de 125 000 $ au titre des gains en capital lorsqu'ils vendent leur maison.

Les établissements d'épargne et de prêt ont toujours été la principale source de financement des logements aux États-Unis. Toutefois, cette situation change actuellement. En 1985, les établissements d'épargne sont intervenus pour 51 p. 100 de toutes les créances hypothécaires foncières aux États-Unis. En 1989, ce pourcentage atteignait 40 p. 100. Je soupçonne qu'il se situait à près de 35 p. 100 à la fin de 1990 et qu'il diminue encore.

En 1985, les sociétés de prêt hypothécaire ont figuré pour environ 24 p. 100 des créances hypothécaires foncières; à l'heure actuelle, elles interviennent pour près de 28 p. 100. Il est intéressant de constater que l'augmentation la plus importante est survenue chez les banques commerciales qui, en 1985, fournissaient seulement 20 p. 100 des prêts hypothécaires résidentiels; en 1989, elles comptaient pour 32 p. 100 du marché. Leur part du marché hypothécaire s'accroît énormément et indique que le rôle des banques commerciales prendra une place beaucoup plus grande dans le secteur des prêts hypothécaires à l'habitation.

Comme je l'ai souligné précédemment, les prêteurs ne sont plus toujours aujourd'hui les administrateurs des prêts. Les fonctions ont été dégroupées de sorte que différentes gens font différentes choses. Par exemple, les établissements d'épargne administraient 45 p. 100 de tous les prêts hypothécaires à l'habitation en 1985, mais ils ne figuraient plus que pour 33 p. 100 du marché en 1990. En 1985, les sociétés de prêt hypothécaire administraient 29 p. 100 des prêts. À l'heure actuelle, c'est près de 36 p. 100 des prêts qu'ils administrent. Au cours de la même période, le pourcentage des prêts administrés par les banques commerciales est passé de 17 p. 100 à 23 p. 100. On constate donc un déplacement entre les catégories de ceux qui consentent des prêts hypothécaires à l'habitation et de ceux qui les administrent.

Dans le domaine des titres hypothécaires, le programme de la Government National Mortgage Association (GNMA) (le plus en vue des programmes de titres hypothécaires aux États-Unis) a été mis au point pour intéresser un éventail beaucoup plus important d'investisseurs aux créances hypothécaires. Son but principal était d'attirer les régimes de retraite. Aux États-Unis, les régimes de retraite ont de tout temps investi dans les actions et obligations si bien que ces deux types d'instrument sont maintenant reconnus. Selon toute apparence, malgré l'importance de la domination de la GNMA sur ce marché, nous n'avons pas trop réussi à attirer ce groupe d'investisseurs. Entre 1985 et 1989, le pourcentage des créances hypothécaires détenues par les caisses de retraite et de pensions est passé de 5 p. 100 à 4 p. 100.

Il y a à l'heure actuelle plus de 800 milliards de dollars en titres hypothécaires en circulation aux États-Unis. Il s'agit là d'une somme fabuleuse. La moitié de ces titres hypothécaires, c'est-à-dire 400 milliards de dollars, sont garantis par la GNMA sous forme de prêts assurés par la FHA et garantis par la VA. En d'autres termes, la GNMA titralise, vend et garantit les prêts consentis par le gouvernement fédéral.

L'autre tranche de 400 milliards de dollars représente des créances ordinaires détenues dans un bloc de prêts hypothécaires ordinaires émis par la FNMA et la FHLMC, deux sociétés privées qui sont parrainées par le gouvernement. Sur le plan de l'actif, la FNMA est la troisième plus

importante société fermée aux États-Unis. À l'heure actuelle, entre 65 p. 100 et 70 p. 100 de tous les prêts à l'habitation aboutissent dans un bloc de prêts hypothécaires GNMA, FNMA ou FHLMC ou, dans certains cas, représentent un prêt direct acheté par la FNMA.

Pourquoi le marché des titres hypothécaires a-t-il pris tant d'importance aux États-Unis? Et pourquoi jouit-il d'une activité si fébrile? En premier lieu, et c'est là le facteur clé, le produit de la GNMA, et par la suite de la FNMA et de la FHLMC, est un produit homogène. Tous les documents hypothécaires se ressemblent. De même, ces titres ont tendance à comporter les mêmes caractéristiques pour ce qui est de la taille et de la durée du prêt, etc. Les normes de souscription qui servent à déterminer si ces prêts sont consentis ou s'ils respectent les normes établies aux fins de ces programmes sont également les mêmes.

En deuxième lieu, et ce n'est pas là le moindre facteur, le crédit assuré à la GNMA par le gouvernement a conféré aux titres hypothécaires la caractéristique d'une obligation. Il ne s'agit pas d'une hypothèque typique aux termes de laquelle on vous remet une liasse de papiers que la plupart des gens ne comprennent pas. C'est un titre, une obligation. Vous pouvez en détacher les coupons. C'est un document tangible et facile à comprendre.

La GNMA a la pleine confiance du gouvernement des États-Unis et jouit d'un crédit complet de sa part, ce qui est habituellement un argument très convaincant. Par contraste, la FNMA, qui émet des blocs de créances ordinaires, a la pleine confiance et le crédit de la GNMA. Cela n'est pas peu dire, mais ce n'est pas le gouvernement des États-Unis. Pour la GNMA, l'organisme gouvernemental fait fonction d'agent de nantissement plutôt que d'assureur.

De plus, la GNMA garantit l'exécution de l'émetteur. En d'autres termes, si ma société émet un titre GNMA, cette dernière garantira à l'acheteur de ce titre l'exécution de mes obligations. En cas de défaut de ma part, la GNMA interviendra en mon nom.

Le troisième facteur de succès de ces titres provient du fait que les prêts à taux fixe dominent le marché résidentiel aux États-Unis et que les titres hypothécaires fonctionnent beaucoup mieux avec des prêts à taux fixe. Il existe des titres sous forme d'hypothèques à taux variable qui, pendant les années 1980, ont représenté 30 p. 100 de tous les prêts ordinaires consentis. En période de hausse des taux de crédit, ils peuvent constituer autant que 50 ou 55 p. 100 du marché.

Parce qu'ils n'ont pas tous un indice commun de variation des taux, les prêts hypothécaires à taux variable causent beaucoup plus de difficulté dans les blocs de titres hypothécaires. En effet, les indices de certaines hypothèques à taux variable diffèrent de ceux d'autres prêts hypothécaires du bloc. Aussi est-il nécessaire de surveiller les fluctuations des taux le premier jour du mois et de prendre les mesures qui s'imposent. Ce problème ne se retrouve pas dans les blocs de prêts hypothécaires à taux fixe. De plus, il est difficile de calculer le rendement à long terme de blocs de prêts hypothécaires à taux variable. Enfin, les titres hypothécaire sont beaucoup moins liquides à cause de leur volume restreint et de leur administration plus complexe. Ils n'offrent tout simplement pas la profondeur de marché des blocs de créances hypothécaires à taux fixe.

Depuis quelques années, des acheteurs internationaux de titres hypothécaires et de créances GNMA se manifestent à l'occasion sur le marché. Voyons les choses en perspective. S'il est vrai que les titres GNMA, FNMA et FHLMC sont transigés sur les marchés de Tokyo, de Francfort et de Londres, environ 1 p. 100 seulement, c'est-à-dire 8 milliards de dollars de titres hypothécaires américains, sont entre les mains d'acheteurs internationaux, bien que

ce pourcentage devrait augmenter selon le risque du taux de change, la perception de ce risque, et ainsi de suite. Toutefois, le marché international n'a pas encore la profondeur et la masse critique nécessaires au succès des titres hypothécaires.

La très grande efficacité du marché des titres hypothécaires depuis 15 ans constitue sa troisième caractéristique exceptionnelle. On dit d'ailleurs, et à juste titre, que ce marché n'a pas son pareil pour générer des capitaux aux fins de l'habitation. Conçu il y a vingt ans et mis en oeuvre en 1970, le titre hypothécaire GNMA représentait, comme je l'ai mentionné auparavant, une mesure destinée à faire comprendre plus facilement à un grand segment du marché financier les placements hypothécaires. La réussite s'explique parce qu'on a évité les documents complexes et les questions d'assurance liés à un prêt hypothécaire et créé un instrument d'investissement semblable à l'obligation.

On a dit que les titres hypothécaires transformaient les grenouilles en princes, que le titre était à la fois catégorisable et négociable. Il donnait accès aux marchés financiers par l'intermédiaire de Wall Street, ce qui est fondamental. Aucune banque hypothécaire au pays n'a aussi bien accès aux marchés financiers que les banques d'investissement et il faudrait commencer à admettre que nous devons travailler avec elles plutôt que les éviter.

Le programme GNMA a donc lentement pris son envol. Entre 1970 et 1975, son volume de titres atteignait 2 milliards de dollars. Il est intéressant de constater que le programme canadien de titres hypothécaires a déjà atteint dans ses deux ou trois premières années 5 milliards de dollars. Cela augure bien pour l'avenir du programme au Canada. Depuis 1975, la GNMA a pris de l'importance et intervient actuellement pour 800 milliards sous forme de titres hypothécaires. Cette activité est toute jeune et déjà elle figure pour entre les deux tiers et les trois quarts de toutes les créances hypothécaires aux États-Unis.

Pour éviter les abus, le programme doit encourager l'émetteur du titre à appliquer constamment des normes élevées de garantie. Deux méthodes de surveillance réussissent merveilleusement bien à empêcher les émetteurs de jeter de vieilles hypothèques dans le bloc.

En premier lieu, la GNMA dispose d'un système bien rodé et bien développé qui lui permet de surveiller et de vérifier les émetteurs. De plus, elle impose des normes très rigoureuses en matière d'échéance de paiement, de vérification, de maintien du capital et de valeur nette, et ainsi de suite. En deuxième lieu, les émetteurs de la GNMA sont obligés de faire des paiements par anticipation même s'ils ne les ont pas encore touchés. L'entreprise bancaire de petite ou moyenne taille n'a pas besoin de faire beaucoup de paiements de ce genre au nom de ses emprunteurs pour sentir la morçure. Le système oblige donc au respect des garanties.

Avant de passer à la question de l'abordabilité des logements, voyons-en un peu l'historique.

Le premier véritable effort en matière de logement a été la création de la Federal Housing Administration (FHA) dans les années 1930. C'est à ce programme fédéral d'assurance qu'on attribue la plus grande partie de la croissance de l'industrie hypothécaire aux États-Unis. Bon nombre de ces hypothèques sont financées uniquement avec une mise de fonds de 5 p. 100. Le taux d'intérêt n'est pas subventionné puisqu'il est établi selon le taux du marché. Parce que le gouvernement des États-Unis assure les hypothèques, il est possible de regrouper les hypothèques FHA et de les vendre comme titres triple A. Le deuxième type d'hypothèques qu'il fallait mettre au point est toujours offert aux anciens militaires des États-Unis. Tant et aussi longtemps qu'il est admissible, l'ancien combattant

est en mesure d'acheter une maison sans mise de fonds et d'avoir un prêteur qui garantit l'exécution du prêt. Le troisième type d'hypothèques est garanti par notre Farmers' Home Administration et s'applique dans certaines régions rurales où l'administration consent directement des prêts.

Le quatrième type de prêt hypothécaire consenti à l'égard des maisons individuelles aux États-Unis avant 1980 pour répondre à la question de l'abordabilité est pris en charge par les organismes de financement à l'habitation des divers États. L'idée est la suivante : un organisme de financement des logements de l'État vend des obligations sur recettes hypothécaires à un taux d'intérêt favorable assorti d'une exonération fiscale du taux d'intérêt. Un tel organisme vendrait des obligations hypothécaires lorsque, par exemple, les intérêts qui en découlent sont exonérés d'impôt. Par conséquent, si une obligation fédérale se vend à 8 p. 100, une obligation exempte d'impôt pourrait se vendre à 6 p. 100. L'intérêt sur ces prêts hypothécaires est transféré à l'emprunteur afin qu'il puisse bénéficier du taux d'intérêt moindre. D'une manière générale, les programmes de ces organismes de financement à l'habitation restreignent le montant du prêt hypothécaire qu'une personne peut contracter selon le niveau de revenu de la famille qui en bénéficie.

Ces quatre programmes de financement existaient avant 1980 et représentent une partie importante et bien établie du marché du financement à l'habitation aux États-Unis. Toutefois, depuis une dizaine d'années, nous avons pris plusieurs mesures et mis en oeuvre plusieurs programmes visant à étendre notre base et à rendre l'habitation plus abordable à un plus grand nombre d'Américains, tout comme vous essayez de le faire ici.

Aux États-Unis, le régime d'accession à la propriété pour les familles à faible revenu est incroyablement compliqué. Malheureusement, il ne fonctionne pas aussi bien qu'il le devrait. On estime à 300 000 le nombre de sans-abri aux États-Unis. La plupart de ces personnes se trouvent dans les régions urbaines. Bon nombre éprouvent des problèmes psychologiques et vivent dans la rue en partie parce que les crédits destinés aux établissements de santé mentale aux États-Unis ont été radicalement réduits. Toutes les grandes villes américaines disposent de logements pour les sans-abri et un programme fédéral prévoit des maisons de transition et des foyers de groupe à l'intention de la clientèle de ces logements.

Financé en grande partie par le gouvernement fédéral, notre programme de logements sociaux existe depuis plus de 50 ans et comporte une longue liste d'attente. Nous avons également un programme de logements subventionnés connu sous le nom de Section A. Le programme principal subventionne les propriétaires-bailleurs. Ainsi, un locataire paye un loyer correspondant à 30 p. 100 de son revenu et le gouvernement assume le reste. Étant donné que ce programme s'adresse à ceux dont le revenu médian atteint au plus 80 p. 100 de celui de leur région, une foule de familles sont admissibles au programme Section A. Toutefois, le président Reagan a fermé le programme à tout nouveau bénéficiaire parce qu'il devenait trop coûteux à opérer. Aussi, le programme n'accepte plus aucune nouvelle demande depuis plusieurs années. Une partie importante du budget du logement pour 1991 servira à préserver les subventions du programme Section A à l'égard des locataires qui en sont déjà bénéficiaires.

Il y a vingt ans, les propriétaires-bailleurs ont signé avec le gouvernement fédéral un contrat de subventionnement de 20 ans s'ils construisaient certains types de logement. Ces contrats commencent maintenant à expirer et les propriétaires-bailleurs qui ont maintenant en main des projets de vingt ans dans des régions aménagées aimeraient recevoir des loyers calculés en fonction du taux du marché. Cela pose un problème de taille que nous n'avons pas encore résolu.

Malheureusement, et on le comprend bien, les États-Unis fournissent actuellement des logements aux familles à faible revenu en regroupant diverses sources de financement. Voilà où entrent en jeu les coentreprises publiques-privées, l'un des sujets abordés à cette conférence. Par exemple, une banque commerciale consentira parfois des fonds à un organisme communautaire, religieux ou à but non lucratif afin de lui permettre de construire ou de remettre en état un collectif d'habitation ou un groupe de maisons individuelles à l'intention de familles à faible revenu. Aux termes de la Community Reinvestment Act, les banques commerciales aux États-Unis doivent maintenant faire connaître publiquement les moyens qu'elles utilisent pour venir en aide aux familles à faible revenu dans leur collectivité. Chaque banque commerciale est tenue de réinvestir une certaine somme dans des activités communautaires. À cet égard, elles font l'objet d'une évaluation annuelle par les organismes de réglementation.

Lorsqu'on fait appel à des programmes de financement du gouvernement fédéral et des États, il faut avoir de l'expérience, toutefois, il y a eu plusieurs coentreprises fructueuses dans le secteur privé. Création du Congrès, le National Housing Partnership a procédé à la construction ou à la remise en état de milliers de logements en se prévalant d'avantages fiscaux qui ne sont malheureusement plus offerts en vertu de la loi. La Enterprise Foundation, lancée par un réputé promoteur américain de centres commerciaux, utilise ses bénéfices pour implanter des projets dans certaines villes, qui sont ensuite vendus en retour de crédits fiscaux. Établie avec l'aide financière de la Fondation Ford, la Local Initiative Support Corporation a fait appel à des banques et à des compagnies d'assurance pour remettre en état des logements dans plusieurs villes.

Toutefois, les initiatives du secteur privé demeurent très ponctuelles et aucune coordination n'existe dans le système privé ou public.

Comme je l'ai déjà souligné, la FNMA est la troisième société en importance en Amérique. Elle a pour but d'acheter des prêts hypothécaires pour le financement de maisons individuelles et multifamiliales. Elle a déjà engagé plus de 54 milliards de dollars dans les logements pour familles à revenu faible et modéré, surtout des maisons unifamiliales achetées par des familles à revenu modeste. Elle fournira un enrichissement de crédit pour la vente d'obligations de l'État au titre du logement, achètera des crédits d'impôt et regroupera des blocs de prêts hypothécaires consentis par des organismes locaux sans but lucratif pour procurer des logements aux familles à faible revenu.

Un peu plus tôt cette année, la Mortgage Bankers' Association a conclu une entente avec la FNMA par laquelle celle-ci engagerait 120 millions de dollars dans des prêts hypothécaires destinés à financer des logements multifamiliaux pour des familles à faible revenu. Le programme prévoit l'injection de 20 millions de dollars dans chacune des six villes suivantes : Boston; Columbus (Ohio); Minneapolis et St. Paul; Nashville; San Antonio et Seattle. De son côté, la MBA a pris des dispositions avec des groupes de banquiers hypothécaires, des investisseurs et d'autres intervenants dans les six villes en question afin de solliciter et de sélectionner les prêts.

Bien que la FNMA accorde des concessions mineures sur les prêts hypothécaires à long terme, son but principal est d'examiner les emprunts inhabituels sur des types de propriété habituels, par exemple des prêts à terme qui sont à peu près impossibles à obtenir dans le secteur privé et auprès des établissements ordinaires. De plus, elle pourra consentir des hypothèques individuelles sur des immeubles d'appartements dispersés à plusieurs endroits et pourra aussi prendre en compte de très petits projets. Malgré ces concessions, il est difficile de

trouver des projets admissibles. Annoncée en mai 1990, l'initiative de la FNMA/MBA n'a réussi jusqu'à maintenant qu'à financer six projets pour une somme d'environ 11 millions de dollars. De toute évidence, nous cherchons encore.

Pendant les années 1980, plusieurs idées nouvelles sont apparues sur le marché et bon nombre de celles-ci sont expliquées dans les documents de référence de cette conférence. Les hypothèques à taux variable (HTV), qui font partie des idées nouvelles, représentent actuellement environ 30 p. 100 des nouveaux prêts ordinaires aux États-Unis. Typiquement, ces prêts comprennent à la fois une limite annuelle et une limite à vie. La limite 2-5 est la plus utilisée, prévoyant une augmentation maximale annuelle de 2 points et une hausse de 5 p. 100 pour toute la durée du prêt. La plupart des HTV peuvent être transformées au moment choisi par l'emprunteur en un prêt permanent à taux fixe.

Les achats de réduction des terrains sont également apparus pendant les années 1980 et servent principalement sur le marché des logements neufs. L'idée consiste pour un constructeur d'habitations à acheter une réduction du taux d'intérêt hypothécaire pour une période d'année particulière au bénéfice de ses acheteurs. On a longuement débattu chez nous l'utilisation des comptes de retraite individuels (CRA) comme mise de fonds, à peu près comme vous le proposez actuellement pour vos REÉR. Le marché a également commencé à offrir des prêts hypothécaires avec participation à la mise de fonds ainsi que des prêts hypothécaires de conversion.

Nous, aux États-Unis, sommes toujours à essayer des programmes nouveaux et créateurs mais il est évident, à la lecture des documents de référence de cette conférence et à l'étude de vos programmes, que vous faites la même chose. Toutefois, je ne crois pas que nos deux pays aient trouvé toutes les réponses à nos problèmes d'abordabilité des logements ni la meilleure façon d'attirer les capitaux dans nos projets d'habitation. C'est le défi que posent de telles difficultés qui rend notre industrie si excitante et si stimulante et qui nous amène à faire preuve de vivacité et de dynamisme.

Deuxième journée
Les coentreprises en matière de logement

Un aperçu des coentreprises publiques/privées et plus particulièrement le rôle du gouvernement

par Michael Geller
Président, The Geller Group

Pendant bien des années, sans doute trop, les gouvernements ont adopté une ligne de conduite, dont ils se sont parfois écartés, qui les ont amenés à consentir des sommes de plus en plus importantes à d'autres paliers de gouvernement, à des groupes sans but lucratif, au secteur privé et aux consommateurs. Or, le temps est venu pour nous de faire un changement de vitesse. J'ai l'intention ce matin de conseiller les gouvernements sur l'orientation qu'ils devraient prendre, surtout à l'égard du secteur privé et du secteur des organismes sans but lucratif.

Dans une large mesure, le problème vient du fait que nous ramenons notre monde à une définition étroite de la ville où nous vivons. S'il est vrai que le ministre et la SCHL ont une perspective plus nationale des choses, la plupart d'entre nous percevons la crise du logement en des termes plus restrictifs : qu'allons-nous faire des copropriétés invendues dans le centre-ville de Toronto? Qu'allons-nous faire des immigrants à Vancouver qui accéderont au marché? Nous oublions que dans beaucoup d'autres régions du pays, la même crise du logement n'existe pas.

Par contre, les différentes idées et innovations ont certes beaucoup de valeur. En fait, je constate souvent que certaines des choses les plus intéressantes surviennent à des endroits au Canada où ont rarement lieu des conférences, par exemple au Nouveau-Brunswick et à Winnipeg.

Permettez-moi cependant de digresser et de vous expliquer ce que nous entendons par le mot «publiques» dans l'expression coentreprises publiques/privées. Nous pensons sans contredit aux divers gouvernements et le gouvernement fédéral a joué un rôle très important en matière de logement, dont les débuts remontent au programme de logement des anciens combattants après la Seconde Guerre mondiale. Le gouvernement fédéral est également responsable des logements sociaux. Plus intéressant encore est que le gouvernement a admis qu'il ne pouvait plus construire de tels projets et en demeurer le propriétaire et qu'il était important de faire appel à d'autres intervenants. Aussi, les années 1960 et 1970 ont vu l'arrivée de nouveaux programmes qui ont amené les entreprises sans but lucratif et les coopératives d'habitation ainsi que bon nombre des provinces à jouer un rôle plus important.

Au cour de ces premières années, les associations du domaine, comme l'Institut d'aménagement urbain, devaient surveiller les organismes sans but lucratif et les coopératives, qu'elles considéraient comme inefficaces pour construire des logements souvent à l'intention de groupes qui, à son avis, auraient pu être logés dans des projets construits et exploités par le secteur privé. Je sais qu'à Vancouver un promoteur avait été fort contrarié de voir qu'une coopérative allait bientôt être érigée en face de sa copropriété et qu'elle lui chiperait des acheteurs potentiels. C'était du moins sa perception. Mais comprenez-moi bien. Je crois que les coopératives et les organismes sans but lucratif ont joué un très grand rôle en mettant sur le marché un nombre considérable de logements.

Malgré cela, le gouvernement n'a pas laissé de côté le secteur privé. Une gamme intéressante de programmes a été mise sur pied, notamment le PAAP qui a été beaucoup critiqué. En Colombie-Britannique, le PAAP a retenu l'attention en réduisant à 47 000 $ le prix maximum des logements, à un moment où la plupart des maisons neuves se vendaient à peine 50 000 $.

Et pourtant, en adoptant des méthodes novatrices, les constructeurs ont été en mesure de diminuer le prix des logements parce qu'ils voulaient bénéficier de ce programme gouvernemental. S'il est vrai que certaines personnes ont pu avoir été affectées en Alberta, beaucoup d'autres en Colombie-Britannique habitent maintenant un logement qu'ils n'auraient jamais pu s'offrir autrement en l'absence du PAAP.

D'autres programmes de logement locatif intéressants ont été lancés, à partir du Programme des compagnies de logements à dividendes limités jusqu'aux RCCLL, PALL, IRLM, et ainsi de suite. Ces programmes ont eu des effets aussi bien positifs que négatifs. Comme pour certains programmes de logements sociaux, les promoteurs immobiliers y ont pris goût si bien que lorsque ces programmes ont pris fin, la construction de logements a cessé.

D'aucuns attribuent cette situation aux distorsions qui sont survenues par la suite sur le marché. Toutefois, nous nous sommes également habitués à acheter un bien à rabais si bien que nous avons arrêté d'acheter lorsque les rabais ont cessé.

Or, il nous faut maintenant briser cette accoutumance que nous avons développée au cours des ans. Depuis quelques années, la SCHL a cessé d'appliquer et de financer directement des programmes en laissant aux provinces la possibilité de jouer un rôle plus direct.

La SCHL s'attaque maintenant à d'autres initiatives comme le parrainage de cette conférence, le programme ACT qui met l'accent sur un examen de la réforme de la réglementation, et enfin des programmes de recherche et de démonstration. Le gouvernement fédéral n'accordera plus son aide financière comme il le faisait auparavant. Que le gouvernement fédéral doive affecter autant d'argent au financement de vieux projets ou à d'autres qu'il a déjà promis est très contrariant pour la SCHL. Lorsqu'on examine les coentreprises, il y aurait sans doute lieu de se demander non seulement ce que nous ferons des nouveaux logements mais aussi ce que nous pouvons faire des logements existants.

On ne peut bien sûr ignorer les autres paliers de gouvernement. Certains prétendent que les gouvernements provinciaux ont essayé d'imiter le gouvernement fédéral mais ceux-ci répondront qu'ils élaborent des programmes que le gouvernement fédéral reprendra ensuite à son compte. Le fait demeure que nous avons été témoins d'une diversité de programmes provinciaux unilatéraux.

Les administrations locales ont aussi joué un rôle actif dans le logement, principalement à cause des nombreux terrains qu'elles possédaient. En revanche, des personnes dans cette salle pourraient sans doute dire que les gouvernements municipaux ont autant retardé qu'encouragé le développement de logements abordables.

Cette situation devra changer. Une façon serait sans doute de faire appel aux gouvernements régionaux. À Vancouver, par exemple, le gouvernement régional de l'endroit a toujours eu un regard sur l'urbanisation jusqu'à ce qu'un des projets, celui-là favorisé par l'un des ministres du Cabinet s'il vous plaît, soit rejeté. Le ministre a alors aboli la fonction de planification des gouvernements régionaux. Une étude récente effectuée par le gouvernement régional a notamment examiné les contrôles de développement en matière de logements pour personnes âgées, à l'instar du programme ACT. Je crois de plus en plus que le problème de construction des logements se résume à l'obtention des approbations nécessaires à leur implantation.

Quant au secteur privé, qui est aussi différent que le secteur public, je ferai d'abord remarquer que les promoteurs sont invariablement critiqués lorsque les loyers augmentent parce que les gens ne comprennent pas le rôle des différents intervenants : les prêteurs, les promoteurs, les

propriétaires-bailleurs, les particuliers qui investissent simplement dans le logement sans vouloir en construire et les particuliers qui aiment construire des logements sans vouloir en devenir propriétaires.

D'autres intervenants importants auront aussi leur mot à dire. J'ai toujours été surpris de constater que l'Institut canadien de l'habitation usinée et les fabricants n'avaient pas joué un rôle plus important, mais je soupçonne qu'ils le feront dans l'avenir. Les entreprises de rénovation auront sans aucun doute un rôle beaucoup plus actif, ne serait-ce que parce qu'il deviendra plus difficile d'obtenir une approbation pour la construction de nouveaux logements. Il y aura aussi les administrateurs des caisses de retraite ainsi que les propriétaires de maison qu'on appelle collectivement le public. J'espère que nous convenons tous qu'il ne faut pas laisser aux propriétaires de maison de qualité le soin de prendre toutes les décisions qui touchent ceux qui sont à la recherche d'un logement.

Passons maintenant au troisième secteur. Même si nous parlons tous de coentreprises publiques et privées, quelqu'un a mentionné hier que le troisième secteur, c'est-à-dire les groupes sans but lucratif, les organismes de charité à caractère ethnique et les associations communautaires, a joué un rôle important. Même si ce secteur a aussi été accoutumé aux programmes gouvernementaux, il apporte quelques atouts très importants aux coentreprises futures. En premier lieu, quelques-uns de ces groupes (églises, sociétés, légions) sont propriétaires de terrains. Cela pèse beaucoup dans la balance surtout lorsqu'on essaie de réduire le coût du logement. Ils possèdent une crédibilité, peut-être pas auprès du promoteur immobilier, mais auprès des gouvernements et des personnes qu'ils essaient d'aider. Les groupes du troisième secteur possèdent aussi un savoir-faire qu'on ne saurait laisser de côté. Mentionnons par exemple que certains promoteurs sans but lucratif extrêmement bien organisés ont commencé à faire leur marque au pays. Ces groupes disposent également de bénévoles qui sont disposés à offrir leur aide, un ingrédient important dans la gestion permanente des projets. Enfin, leur clientèle se compose de gens qui manifestent un sentiment d'allégeance à leurs projets.

Pour pouvoir faire fonctionner ces groupes ensemble, c'est-à-dire les associations sans but lucratif, les gouvernements et le secteur privé, nous allons devoir éliminer certains mythes. Par exemple, les promoteurs immobiliers ont l'impression que les membres des entreprises sans but lucratif sont inexpérimentés, incapables, gaspilleurs, partisans indéfectibles du NPD et enfin qu'ils s'occupent uniquement de loger les pauvres. De leur côté, les membres des entreprises sans but lucratif ont l'impression que les promoteurs sont avides, égoïstes et indifférents au bien-être des gens. Et tous les deux croient que le gouvernement doit trouver les fonds nécessaires. Mais la réalité est toute autre parce que les gouvernements n'affectent plus de crédits supplémentaires au logement.

Toutefois, on s'entend sur certaines choses. Les groupes sans but lucratif et le secteur privé ont de plus en plus de difficulté à obtenir des municipalités leur approbation pour la construction d'ensembles de logements, même pour les personnes âgées, à cause de l'opposition de groupes communautaires, surtout qu'une telle opposition est maintenant camouflée par des préoccupations environnementales.

Comment donc, tous ensemble, pouvons-nous faire bouger les choses? Il est sans contredit primordial dans mon esprit d'éliminer en premier lieu les obstacles dressés entre les divers secteurs. Nous devons aussi redéfinir les diverses formes d'occupation des logements.

Nous avons tous une perception différente de ce qu'est un logement en copropriété. Et quand on pense à ce qu'est une

coopérative d'habitation, on se représente un ensemble de logements pour personnes à faible revenu, subventionnés par la SCHL et occupés par des personnes aux cheveux longs partisanes du NPD. À New York, on considère habituellement une coopérative d'habitation comme une forme luxueuse de logements le long de Park Avenue. Pendant mon enfance à Toronto, les gens riches habitaient des appartements sur la rue Bathurst; ce n'étaient pas des logements en copropriété mais bien des logements locatifs.

Les attitudes jouent un rôle tellement important dans nos vies.

Ce que j'essaie de souligner, c'est que beaucoup d'occasions nous attendent si nous pouvons nous enlever de l'idée que les groupes sans but lucratif construisent des coopératives d'habitation, que les gouvernements construisent des logements locatifs et que le secteur privé construit des logements en copropriété. De fait, quelques-uns des projets les plus intéressants à l'heure actuelle sont le fait de groupements sans but lucratif qui construisent des logements en copropriété, du secteur privé qui construit des coopératives d'habitation et enfin du secteur privé, de concert avec des groupes de caisses de retraite, qui construit des logements locatifs.

Pour ceux d'entre vous qui ont visité Vancouver, permettez-moi de vous rappeler le programme d'aménagement de la rive sud de False Creek, qui a été groupé par la ville de Vancouver afin d'y aménager une nouvelle collectivité en louant des terrains et en y faisant ériger des logements individuels et des logements sans but lucratif. Les logements individuels ont pris la forme de copropriétés. À Toronto, les gens ont dit qu'il était impossible de construire des logements en copropriété sur des terrains loués en Ontario à cause des problèmes suscités par les propriétés du dessus, mais il n'y a aucune raison que nous ne puissions le faire. En Colombie-Britannique, on a modifié la loi en conséquence et la SCHL a trouvé un moyen d'assurer les prêts.

La location de terrains constituait un concept nouveau pour les groupements sans but lucratif, mais elle donnait la possibilité de réduire énormément le coût initial des logements. Pour susciter l'intérêt, la ville a fort prudemment offert aux résidents potentiels trois catégories de baux : certains devaient être remboursés d'avance sur 60 ans; d'autres étaient établis en fonction du coût de la vie et d'autres encore plus risqués étaient sujets à des révisions quinquennales en fonction du marché. Les autorités ont réussi à faire accepter les baux en recourant à une méthode particulière pour les présenter et en les jumelant à des choix d'habitation.

Dans le même projet, la University Nonprofit Building Society a voulu construire des logements en copropriété pour les gens qui avaient déjà été propriétaires de leur logement et que l'on considérait comme une partie importante de la clientèle socio-économique de la collectivité; en d'autres mots, l'idée générale était que personne ne voulait que False Creek soit composé d'un seul groupe socio-économique. Pour satisfaire à cette demande, le gouvernement provincial a offert un modeste rabais sur les frais de location et la SCHL a assuré des prêts à faible rendement; c'est-à-dire restreints à 30 000 $, afin d'attirer les personnes possédant un avoir propre mais ayant des revenus faibles ou modérés. Le gouvernement a aussi imposé des restrictions sur la taille et le prix des logements.

Ce genre d'initiatives ne coûte rien mais réussit très bien à faire valoir l'idée qu'on peut habiter une maison de 1 000 pieds carrés à un coût de 99 000 $.

Dans un projet d'immeubles résidentiels à logements multiples, la ville a loué des terrains à une entreprise à condition que celle-ci vende 30 des 140 logements à une coopérative sans but lucratif qui en assurerait l'administration. Les logements en question

étaient dispersés dans le projet. Ce scénario s'est répété deux fois à False Creek.

Permettez-moi de souligner qu'il s'agissait là de nouveaux programmes conçus par la ville de concert avec le gouvernement fédéral et la province afin d'essayer de répondre aux besoins d'un segment du marché auquel ne s'appliquaient pas les programmes classiques du gouvernement.

Lorsqu'on parle d'éliminer les subventions gouvernementales, je ne prétends pas que nous pouvons loger les gens à très faible revenu. C'est tout un segment du marché, des gens qui n'étaient pas en position de se permettre un logement, qui a été pour ainsi dire délaisssé pendant bien des années. Pour diverses raisons, ces personnes n'ont pas besoin d'une aide complète du gouvernement et elles ne veulent pas vivre dans des logements subventionnés entièrement par l'État. Lorsque nous parlons d'établir dans les années à venir des coentreprises publiques/privées, nous devrions penser à ce segment de la population qui pourrait bénéficier le plus de certaines des initiatives que j'ai mentionnées aujourd'hui.

Plusieurs nouveaux programmes ont actuellement cours à Vancouver. Vous avez peut-être lu quelque part au sujet de la Vancouver Land Company (VLC) Properties, une initiative d'un promoteur privé que le maire de l'endroit a appuyée en partie. Pour construire des logements, le promoteur et le maire ont réuni en un conseil d'administration des personnes qui ne se parlent habituellement pas, c'est-à-dire un chef syndical, un promoteur, des représentants de citoyens et des représentants de caisses de retraite. Le conseil a pour mission de construire des logements locatifs privés qui ne seront pas vendus comme copropriétés. Le loyer est établi en fonction du coût de la vie et le bail est garanti pour 80 ans. Un groupe d'investisseurs et d'hommes d'affaires astucieux croit qu'il peut faire fonctionner ce projet. Le groupe a reçu une aide du gouvernement provincial sous forme d'achat d'une réduction du taux d'intérêt aux termes d'un programme de logement locatif actuellement offert à tout le monde.

La ville de Vancouver louera les terrains selon un taux modifié du marché et elle échelonnera les mensualités dans le temps en fonction de la performance économique globale.

Destiné à produire entre 1 200 et 2 000 logements, le programme VLC représentait en quelque sorte une initiative à caractère politique lorsque la ville de Vancouver, dont le directeur de la ville siégeait au conseil d'administration, a loué les terrains à ce groupe sans passer par un appel d'offres public. Toutefois, on croit comprendre que la même offre pourra être faite à d'autres promoteurs.

Bien que le programme ait été critiqué, il accomplit quelque chose en produisant des logements du marché. Et si les gens veulent assortir un supplément de loyer à quelques-uns des logements, rien ne les empêche de le faire.

Le Programme de stabilisation des quartiers est un autre programme de Colombie-Britannique qui a pour but de fournir des logements multifamiliaux à des gens qui vivent actuellement dans des maisons unifamiliales. En tant que promoteur ayant participé au rezonage de ces quartiers, je peux vous dire à quel point le secteur privé a eu de la difficulté à faire accepter par la communauté des immeubles multifamiliaux, même de trois et quatre étages. Le maire a proposé de laisser aux résidents des quartiers en question le soin d'instaurer les projets pendant que la ville louerait les terrains au taux du marché. Le groupe communautaire est chargé d'élaborer une forme de logement qui combine soins et pension dans des appartements autonomes. Ces habitations portent notamment le nom de logements-foyers. Soit dit en passant, le secteur privé a découvert qu'il ne pouvait offrir des logements-foyers à un prix que les personnes âgées étaient «prêtes»

à payer. Toutefois, je crois qu'il est possible de répondre aux besoins d'un segment de la société qui autrement serait laissé de côté s'il n'y avait pas une telle initiative regroupant le savoir-faire d'un promoteur privé pour la construction du projet et la volonté d'un groupe sans but lucratif exploitant le projet comme propriétaire.

Nous sommes ici pour parler de collaboration et je peux vous dire aujourd'hui qu'il ne s'agit pas d'une option. C'est probablement la seule voie qui nous est offerte si nous voulons continuer à offrir des logements à ceux qui ne peuvent se les permettre au plein prix du marché. Comment peut-on susciter la collaboration?

D'abord, il faut arrêter de croire que le logement est, à l'instar de la loterie 6/49, un investissement spéculatif.

En deuxième lieu, il importe de devenir membre des autres associations. Ainsi, l'IAU a récemment accepté dans ses rangs une société sans but lucratif. Les promoteurs privés doivent chercher à savoir ce qui se passe dans le secteur des entreprises sans but lucratif. Combien d'entre vous ont déjà entendu parler de CHRA? Ce groupe important tient des conférences, connaît les mêmes problèmes que le secteur privé et est aussi intéressé que lui à produire des logements.

Nous avons tous besoin de savoir ce qui se passe partout au pays. Très peu d'entre nous ont probablement entendu parler des très intéressants projets que le ministre du Logement du Nouveau-Brunswick, Peter Trites, met actuellement en place. Il y a une couple d'années, j'ai eu le privilège de juger des résultats du Programme des prix d'excellence en habitation de la SCHL et j'ai découvert des constructions intéressantes au Canada : par exemple un ensemble de logements pour personnes âgées qu'on avait combiné à une école parce qu'il n'y avait pas assez de classes pour en faire une école et pas assez de personnes âgées pour en faire un projet pour celles-ci.

Nous avons besoin d'initiatives gouvernementales et pas seulement d'argent. Par exemple, accorder des fonds de démarrage à un groupe puis en demander le remboursement lorsque le projet est lancé. Tout ce qu'il faut parfois, c'est un coup de pouce pour démarrer. Ce pourrait être des subventions au loyer calculées en fonction du revenu ou alors la location préférentielle de terrains par la municipalité. De telles initiatives pourraient être suffisantes pour amorcer un projet qui, il y a dix ans, aurait reçu des subventions mensuelles de 600 $ des gouvernements fédéral et provincial.

Nous devons aussi reconnaître les initiatives heureuses des gens. L'article paru dans le *Toronto Life*, intitulé *Do-Gooder Developers*, a probablement aidé autant à attirer l'attention sur les intervenants du secteur privé qui sont motivés non pas simplement par l'argent mais par le besoin de servir leur collectivité.

LE RÔLE DES ORGANISMES PHILANTHROPIQUES DANS LES COENTREPRISES PUBLIQUES/PRIVÉES

PAR ALLAN GREGG
PRÉSIDENT, DECIMA RESEARCH

L'objectif de la deuxième journée de cette conférence, qui est d'encourager les coentreprises publiques/privées à relever le défi de loger les Canadiens, laisse entendre que l'innovation et l'engagement doivent être adaptés pour répondre aux besoins d'une société changeante et d'un environnement également changeant.

Depuis quelques années, l'opinion publique au pays a profondément changé, bien au-delà de ce que nous constatons actuellement au niveau des établissements, de la prise de décisions dans les administrations publiques, du niveau de financement du secteur des services et, avec raison, de tout le secteur du logement.

Ce changement repose à la base sur la façon dont les Canadiens se perçoivent eux-mêmes et perçoivent leurs responsabilités à l'égard des autres et leurs attentes à l'endroit du gouvernement, du milieu des affaires et du secteur bénévole. À mesure que les Canadiens regarderont leurs responsabilités communautaires d'un oeil différent, leur réaction globale nécessitera un rapprochement plus étroit de l'intérêt privé et de l'intérêt public.

Un historien réputé a un jour écrit que notre identité nationale était un narcissisme basé sur des différences infimes. Lorsque nous nous contemplons, avec une certaine vanité, dans le miroir des États-Unis, nous nous définissons souvent en fonction de ce que les Américains ne sont pas. Lorsqu'ils connaissent la guerre, nous cherchons la paix. Lorsqu'ils éprouvent des conflits raciaux, nous pratiquons la tolérance. Lorsqu'ils affichent de la mesquinerie, du sectarisme et une attitude contradictoire, nous sommes charitables. Les études effectuées sur l'identité canadienne confirment d'ailleurs ce fait. Nous nous considérons comme plus charitables, plus tolérants et plus pacifistes que les autres pays de l'hémisphère occidental.

Cette identité est bien loin d'un nationalisme robuste, mais c'est quand même la nôtre. Nos recherches nous révèlent néanmoins que notre expérience contredit de plus en plus la perception que nous avons de nous-mêmes. Nous nous voyons peut-être particuliers et différents dans le miroir des États-Unis, mais nos vies s'apparentent de plus en plus aux leurs. Le problème d'accession à la propriété au Canada est plus vif que celui des États-Unis. La fréquence des vols et des crimes avec violence dans nos deux pays est à peu près la même à l'heure actuelle, tout comme la facilité à se procurer des drogues illégales.

Notre image est différente, mais notre expérience est semblable. Quelque chose doit changer. Avec le temps, peut-être succomberons-nous et conclurons-nous que nous sommes exactement pareils. Toutefois, il est plus probable que nous en viendrons à une introspection poussée au cours de laquelle nous comprendrons enfin que si nous voulons vraiment être différents tout en étant de plus en plus pareils, nous allons devoir commencer à faire les choses différemment.

Dans nos études, nous avons constaté qu'en matière de charité, par opposition à nos voisins du Sud, les Canadiens affichaient davantage une volonté dans leur comportement que dans leur attitude.

Conformément à notre perception individuelle, nous apprenons que les Canadiens comprennent le principe moral de la charité, ou en ont au moins une idée. Dans un sondage effectué pour le compte du Centre canadien pour la philanthropie, 84 p. 100 de la population canadienne a indiqué qu'il existait un lien entre l'acte charitable individuel et les retombées pour la collectivité

dans son ensemble, reflétant ainsi l'un des énoncés du sondage voulant que si plus de gens donnaient de leur temps et de leur argent, nous pourrions répondre à un plus grand nombre de nos besoins collectifs.

Dans le même sondage, 86 p. 100 de la population a répondu, à une suggestion d'intérêt acquis, qu'il est important de donner à la collectivité parce qu'on ne sait jamais lorsqu'on peut soi-même avoir besoin d'aide. Cela peut dès lors être pour ainsi dire considéré comme une opinion publique unanime.

De même, lorsqu'on a demandé si un don de charité correspondant à 1 p. 100 du revenu avant impôt était «trop faible,» «convenable» ou «trop élevé,» près de 80 p. 100 de nos répondants ont indiqué qu'il s'agissait là d'un montant raisonnable, voire peut-être «trop bas.» Ce genre d'attitude est présent dans presque toute la population.

Toutefois, lorsque nous leur avons demandé s'ils avaient fait un don pendant la dernière année, 16 p. 100 ont répondu qu'ils n'avaient rien fait. La moitié des autres avaient donné moins de 42 $, la plupart des dons s'échelonnant entre 10 $ et 50 $. Il est facile d'expliquer cette attitude comme de la simple hypocrisie. Les Canadiens sont généreux mais, en fin de compte, ils sont avares à nous en déconcerter.

Toutefois, lorsqu'on leur demande s'ils sont prêts à donner plus que ce qu'ils possèdent, quatre Canadiens sur 10 répondent par l'affirmative.

C'est lorsqu'on examine l'endroit des dons que l'explication et une tendance commencent à apparaître. C'est sur le pas de la porte que les Canadiens sont le plus charitables. Viennent ensuite le lieu de travail, la boîte de don, un ami ou un voisin. Par conséquent, on voit constamment des gens donner lorsqu'ils sont traqués sur le pas de leur porte. Le seul endroit où on demande au Canadien typique de faire preuve de charité et de traduire cette générosité d'esprit en gestes concrets, c'est à sa porte. Et il refuse rarement. Il donnera à la Fondation du coeur, à la Société du cancer ou à l'Armée du Salut parce que ce sont elles qui l'auront sollicité.

Cette tendance devient plus évidente lorsqu'on voit comment les gens considèrent la philanthropie dans leur vie quotidienne. Près des deux tiers des Canadiens prévoient un poste de leur budget pour l'épicerie, le loyer et les paiements de l'automobile, mais seulement 17 p. 100 le font pour les dons de charité. Ce n'est tout simplement pas l'un des postes importants auxquels ils s'arrêteront. Trente-six pour cent d'entre eux réfléchissent avant de faire un don, ce qui signifie que 64 p. 100 ne le font pas. Ils donnent en toute spontanéité.

Bien que 53 p. 100 des Canadiens fassent des dons régulièrement aux mêmes organismes de charité, 47 p. 100 le font au hasard. Ce qui est intéressant de souligner ici, c'est la différence entre la fréquence et le montant des dons en fonction de ce que donne non pas la majorité mais bien la minorité. Le petit groupe de 17 p. 100 dont le budget prévoit des dons donne sept fois plus que ceux qui ne font pas de budget. Ceux qui réfléchissent d'avance à leur don donnent cinq fois moins que ceux qui n'y songent pas. Enfin, parmi ceux qui donnent régulièrement à des organismes de charité, les dons sont trois fois plus généreux que chez ceux qui le font au hasard.

L'explication la plus évidente de ces écarts, c'est-à-dire la nature de la décision de faire un don et le moyen par lequel le don est fait, se reflète dans les dons aux groupes religieux. Ceux qui favorisent les groupes religieux donnent 300 p. 100 plus sur une base médiane que ceux qui donnent à des causes non religieuses.

L'explication n'a rien à voir avec la religion ***en elle-même*** mais bien au fait que la collecte est organisée par une institution et

effectuée régulièrement avec l'idée que le don est moralement bon ou qu'il débouche sur un quelconque avantage. Notre recherche nous a révélé que ceux qui sont intéressés à favoriser la philanthropie au sein de la population ont le champ libre lorsqu'ils font affaire avec les Canadiens. En d'autres termes, cessez de forer, vous avez trouvé du pétrole. Quatre-vingt six pour cent de la population est d'accord avec l'acte de charité. L'écart qu'on retrouve entre l'attitude charitable de la population canadienne et son comportement provient des moyens non structurés par lesquels sont effectués les dons. Le succès de la campagne Centraide (retenues sur la paye) témoigne encore une fois de ce fait. Parallèlement, les entreprises qui sollicitent leurs employés par des programmes récoltent dix fois plus que lorsque les moyens demeurent non structurés.

La tendance que l'on constate au sein de la population en général est renforcée dans les entreprises. Soixante-neuf pour cent des PDG de grosses entreprises se disent au moins quelque peu, voire très généreux.

Cinquante-deux pour cent des personnes à la tête d'entreprises de taille moyenne se considèrent comme étant aussi généreuses. Quatre-vingt-quatorze pour cent des dirigeants de grosses entreprises croient qu'ils ont une responsabilité quelconque, voire une grande responsabilité vis-à-vis de la collectivité, tandis que 76 p. 100 de ceux qui dirigent des entreprises de taille moyenne conviennent que cette responsabilité existe. Pour ce qui est de la question des dons à des organismes philanthropiques ou charitables, près de 90 p. 100 des dirigeants de grandes entreprises au Canada et 79 p. 100 des personnes à la tête d'entreprises de taille moyenne croient que cela est au moins assez important, sinon très important.

On retrouve la même tendance au sein des entreprises d'Amérique. Les grandes entreprises donnent en moyenne 330 000 $, bien que le don médian se situe bien en-deçà. Chez les entreprises de taille moyenne, le don médian n'atteint que 3 000 $ mais la moyenne est plus élevée. Cinquante pour cent des entreprises de taille moyenne donnent moins que cela. L'explication clé des écarts entre les entreprises ne se situe pas dans la perception qu'elles ont de la générosité ou de la responsabilité ni dans l'importance qu'elles attachent au don, mais bien dans les pratiques, les moyens et les programmes qui font du don philanthropique une partie de leur prise de décision et de leurs activités commerciales quotidiennes.

Quatre-vingt-un pour cent des grandes entreprises ont adopté des lignes de conduite et des procédures à l'égard des dons de charité. Un nombre légèrement moins grand ont une rubrique de dons dans leur budget. Comme on peut s'y attendre, les chiffres sont beaucoup plus petits chez les entreprises de taille moyenne.

On voit donc une population intéressée à donner, prête à faire un effort et à accepter des responsabilités accrues pour la collectivité, mais d'un autre côté, un réseau de distribution largement sous-développé qui ne profite pas de la générosité des Canadiens. Des intervenants essaient actuellement d'améliorer cette situation.

En essayant de déterminer les attentes de la population à cet égard, nous avons demandé aux Canadiens quelle importance ils attachaient, d'une part, à la participation des entreprises aux diverses activités et, d'autre part, à chacune de ces activités. Les Canadiens ont comme première priorité de soutenir les organismes qui essaient de chercher les remèdes à certaines maladies. En second lieu, viennent les personnes défavorisées de la collectivité. En troisième lieu, l'aide aux hôpitaux et aux services de soins de santé; en quatrième lieu, les questions environnementales; en cinquième lieu, l'enseignement postsecondaire; suivi de la promotion du sport amateur et de la condition physique, le soutien de projets dans les

pays du Tiers-Monde, la promotion des causes sociales indépendamment des autres domaines retenus, l'aide pour répondre aux besoins spirituels et religieux et, en fin de liste, le soutien des arts et des projets culturels.

Nos études sur la philanthropie des entreprises font ressortir très clairement deux conclusions. En premier lieu, plus l'application de l'effort philanthropique est étendue et plus cet effort vise un mieux-être généralisé de la société, plus la population appuiera ce genre d'activité.

En second lieu, on pourrait décrire la population canadienne comme une population «cynique et informée.» Elle est cynique parce qu'elle comprend que la générosité de l'entreprise à l'égard de la collectivité n'est pas motivée par une attitude charitable. L'entreprise fait des dons pour améliorer son image publique et, à la fin, pour augmenter sa part du marché. L'attitude éclairée de la population est intrigante, car même si elle comprend bien les motifs derrière l'activité d'une entreprise, elle n'y voit rien de mal. De fait, elle concède que les entreprises qui font publiquement des dons de charité sont plus intelligentes que celles qui n'en font pas. Si elle a le choix, la population canadienne cynique et éclairée acceptera beaucoup plus d'encourager une entreprise intelligente qu'une entreprise stupide. Les Canadiens admettent que la participation de MacDonald à l'auberge Ronald MacDonald et à la Marche des dix sous vise délibérément à les faire sentir moins coupables de laisser leurs enfants consommer des aliments-minute. Du même coup, ils croient que si MacDonald s'intéresse à de telles activités de bienfaisance, c'est probablement parce que l'entreprise se soucie de la qualité de sa nourriture et elle mérite donc d'être encouragée. Par conséquent, dans ses applications générales dans la société, l'acte du don est relié directement à un avantage pour le consommateur et l'entreprise.

Depuis une dizaine d'années, nous avons vu des changements remarquables se produire au pays et tout le monde sait que les changements ne se produisent pas en vase clos. Decima Research a observé l'attitude du public à l'aide de trois indicateurs généraux. Le premier est la satisfaction nationale : à quel point les gens sont-ils satisfaits du fonctionnement du système; comment décrivent-ils l'économie à l'heure actuelle; à quel point sont-ils satisfaits de l'orientation du pays. Le deuxième indicateur a trait à la satisfaction personnelle : à quel point les Canadiens sont-ils satisfaits de leur propre situation. Le troisième indicateur touche les attentes économiques. Comme les autres, il s'agit d'une mesure composite mais qui puise aux niveaux d'optimisme et de pessimisme qui sont exprimés au sujet de l'avenir.

Si l'on se reporte aux premières années de la décennie, on constate que les Canadiens voyaient ces trois éléments d'une façon très différente d'aujourd'hui. Ils étaient largement insatisfaits du fonctionnement du système mais la plupart étaient d'avis, dans l'ensemble, que leur situation personnelle était bien meilleure que celle des autres.

Par contraste à l'évaluation négative du système et à l'évaluation neutre de leur situation personnelle, les gens étaient en général plus combatifs et plus optimistes en ce qui touche l'avenir. Ils avaient tout simplement l'impression que notre potentiel était gaspillé. Le monde n'était pas un endroit aussi accueillant qu'il aurait dû l'être. Les aspirations n'étaient pas réalisées.

Au milieu des années 1980, l'indicateur de la satisfaction personnelle a dépassé celui des attentes économiques puisqu'un nombre croissant de Canadiens ont décrit leur situation personnelle d'une façon plus positive qu'ils ne l'ont fait au sujet de leurs attentes pour l'avenir. Vers la fin de la décennie, l'indicateur de la satisfaction nationale et l'indicateur des attentes

économiques ont commencé à coïncider pour la première fois lorsqu'une partie importante de la population a commencé à croire que le système fonctionnait aussi bien qu'il devrait dans l'avenir. Toutefois, nous avons été témoins d'un effondrement des attentes et, partant, d'une insistance accrue à l'égard de la qualité de vie (donnez-moi mieux) plutôt que de la quantité (donnez-m'en plus).

Les travailleurs à revenu élevé et faible ont tiré les mêmes conclusions mais à partir de points de vue diamétralement opposés. Le travailleur à revenu élevé a semblé avoir apaisé sa soif effrénée de biens de consommation. Il ne travaille plus à se faire mourir pour se procurer cette BMW. Ses priorités ont changé et il met maintenant l'importance sur d'autres choses.

Pendant ce temps, le travailleur à faible revenu s'est demandé qui lui en faisait accroire. Il a compris qu'il n'allait jamais rouler en BMW. Toutefois, il était important pour lui qu'on améliore le système de soins de santé afin qu'il lui reste au moins la dignité dans la maladie si on n'était pas pour le guérir. Il était également important qu'on s'attache au système d'éducation afin que ses enfants puissent profiter des débouchés qui lui étaient de plus en plus refusés.

Pour diverses raisons, ces deux catégories de travailleurs en venaient à la même conclusion de base : la qualité avant la quantité. Lorsqu'on a demandé aux gens, en cette époque de crise économique, de nous indiquer ce qu'ils croyaient être le problème le plus important au pays, moins de 40 p. 100 ont indiqué l'économie alors que ce pourcentage était supérieur à 80 p. 100 auparavant. Plus de 60 p. 100 donnent maintenant des raisons non économiques. Cela va à l'encontre des prévisions. La sagesse traditionnelle nous indique que de telles préoccupations douces existent seulement en période de prospérité économique. À mesure que les problèmes économiques augmentent, les gens doivent de nouveau s'arrêter aux questions de base.

Mais assez parlé de la sagesse traditionnelle. L'environnement est la question qui est le plus d'actualité à l'heure actuelle. Dans un récent sondage, nous avions demandé si les préoccupations environnementales des six derniers mois avaient entraîné des modifications «majeures,» «mineures» ou «aucune modification» au style de vie des gens. En deux ans et demi seulement, deux fois plus de gens ont indiqué que les questions environnementales avaient entraîné des modifications majeures. Par contre, 60 p. 100 de moins ont signalé qu'il n'y avait eu aucune modification. Nous croyons cependant qu'il s'agit là uniquement d'une préoccupation parmi un panier de questions sociales qui reflète une remise en question complète de notre système de valeurs. Encore une fois, nous avons posé une question très simple : «Depuis quelques années, votre famille a-t-elle pris plus d'importance ou moins d'importance à vos yeux?» Quatre-vingt-sept pour cent des répondants ont indiqué que leur famille avait pris plus d'importance.

Dans le panier des préoccupations sociales, la menace de la crise urbaine n'a presque pas attiré l'attention publique. Nous avons demandé aux gens où ils habitaient : «Au coeur de la ville,» «dans le centre-ville,» «dans un grand centre urbain,» «dans une ville à moins de 100 milles d'un grand centre urbain» ou «sur une ferme?»

Puis nous avons ajouté : «Oubliez l'endroit où vous habitez. Si vous aviez le choix, où préféreriez-vous vivre?» Nous avons ensuite examiné la corrélation entre les deux questions. Nous avons constaté que 41 p. 100 des Canadiens qui habitaient dans le noyau urbain de Vancouver, de Montréal ou de Toronto choisiraient cet endroit plutôt qu'un autre. Cinquante-neuf pour cent, ou six personnes sur 10, préféreraient aller vivre ailleurs. Les 41 p. 100 qui

choisiraient de ne pas bouger comprenaient en grande partie des gens très jeunes ou très âgés et des gens très riches ou très pauvres. Il risque donc de se produire une manhattanisation d'autres grands centres urbains, dont les gens qui y vivent comprennent ceux qui peuvent faire face aux caprices qui incitent l'autre tranche de 59 p. 100 à vouloir déménager, ou alors ceux qui ne peuvent, à cause des circonstances, se permettre de quitter l'endroit.

Sur le plan de la vie communautaire, la plupart des gens interrogés estiment que les choses se sont améliorées, lorsqu'il y a eu changement. Parmi les secteurs améliorés, mentionnons les installations de loisir, la collectivité comme lieu pour élever une famille, les soins et les installations pour personnes âgées, la collectivité comme lieu pour prendre sa retraite et enfin l'attitude amicale de la population.

Ce point est intéressant car trois des réponses, c'est-à-dire «un lieu pour élever une famille,» «un lieu pour prendre sa retraite» et «l'attitude amicale des gens,» représentent les meilleurs indicateurs de substitution de la satisfaction des gens au sein de leur collectivité.

Les autres améliorations dans la collectivité comprennent : «qualité de la force policière,» «disponibilité des garderies,» «qualité de l'enseignement postsecondaire,» «disponibilité et coût des soins de santé,» «disponibilité des systèmes d'élimination et de gestion des déchets» et «qualité de l'éducation primaire et secondaire.» Ces deux listes combinées portent essentiellement sur des questions d'infrastructure. Les gens estiment que leur «matériel» communautaire, comme les écoles, les hôpitaux, les garderies et les soins pour personnes âgées, se sont plutôt améliorés.

Les choses commencent à se gâter en ce qui a trait à la liste des indicateurs suivants. En effet, les gens voient une détérioration plutôt qu'une amélioration dans les domaines suivants : «À l'abri des attaques physiques,» «qualité de l'eau potable,» «qualité de l'air,» «nombre de pauvres et de sans-abri,» «comportement des jeunes,» «à l'abri de la pollution,» «disponibilité des logements locatifs,» «incidence des crimes avec violence,» «problèmes liés à l'utilisation des drogues illicites,» «coût des logements locatifs» et «coût d'accession à la propriété.»

Une tendance commence à apparaître. Il est vrai que l'infrastructure communautaire s'est améliorée, mais le tissu social et moral de celle-ci s'est dégradé. On retrouve ici le rêve illusoire de posséder sa maison ou d'obtenir un logement raisonnable.

Si les Canadiens croient que leur collectivité est encore un bon endroit pour prendre sa retraite et pour élever des enfants, c'est parce que la dégradation sociale et morale qu'ils voient partout n'est pas encore arrivée chez eux. La crise représente uniquement une menace. Au cours de la prochaine décennie, lorsqu'elle arrivera chez nous, nous pourrions bien assister à un exode massif de nos villes.

Lorsqu'on le place dans son contexte, le défi auquel font face nos collectivités est écrasant. De tout temps, les problèmes de la ville ont toujours été liés aux infrastructures : notre réseau d'autobus ne fonctionne pas; nous avons besoin de nouveaux stades couverts; nous avons un ghetto, et leurs solutions ont toujours été liées à de nouvelles infrastructures qu'il fallait sans cesse construire.

À l'heure actuelle, les problèmes des villes sont plus de nature morale et sociale et on ne peut les résoudre à coup de loi. Les gouvernements ne peuvent pas adopter de loi disant «Tu ne pulluleras pas. Refuse simplement.» Quel adolescent a déjà réagi en lui disant uniquement «refuse simplement?»

L'ironie de la chose, c'est que même si beaucoup de gens estiment que l'infrastructure s'est améliorée, bon nombre sont prêts à attribuer la détérioration sociale et morale de nos collectivités justement à cette amélioration.

Beaucoup de gens estiment qu'il est temps d'arrêter le développement. D'autres prétendent que ce genre de croissance et de développement est nécessaire à notre prospérité. Dans une situation d'après-guerre où le progrès et le développement sont des activités normales, la moitié de la population estime qu'il faut les arrêter. Quiconque essaie aujourd'hui de construire ou de développer un projet, que ce soit un barrage, un pont, une route, une installation d'élimination des déchets ou un ensemble de logements pour personnes à faible revenu, trouvera un groupe d'opposants et un groupe encore plus gros qui le soutient.

Et si cela ne suffit pas, nous trouvons des gens qui n'ont plus confiance dans les intervenants traditionnels qui s'occupent de trouver des solutions pour la collectivité. Lorsqu'on leur a demandé qui comprenait le mieux les préoccupations du public, 11 p. 100 des gens ont choisi le gouvernement, 16 p. 100 ont choisi le milieu des affaires et 70 p. 100 ont indiqué le secteur volontaire. Aucune concurrence. Lorsqu'on leur a demandé qui avait le plus d'idées nouvelles pour résoudre nos problèmes sociaux, le secteur volontaire a reçu 60 p. 100 des voies tandis que le gouvernement et le milieu des affaires n'en recevaient que 16 p. 100 et 19 p. 100 respectivement. Pour ce qui est d'établir les priorités sociales, 25 p. 100 des répondants ont indiqué qu'ils feraient surtout confiance au gouvernement, mais 51 p. 100 ont donné leur préférence au secteur volontaire. Bien que 39 p. 100 trouvent le milieu des affaires comme étant le plus efficace, 48 p. 100 ont choisi le secteur volontaire. Pour ce qui est de l'intervenant le plus responsable, 48 p. 100 ont encore une fois choisi le secteur volontaire.

«Qui a le mieux réussi à résoudre les problèmes locaux?» – Le secteur volontaire est encore en avance avec 43 p. 100, bien que le gouvernement ait reçu 31 p. 100 des voies du public. Il est intéressant de constater qu'il y a eu triple égalité en première place (à 30 p. 100 chacun) en réponse à la question suivante : «Qui est le mieux en mesure de planifier l'avenir?» À la question «Qui sont les meilleurs gestionnaires?,» le secteur privé a dépassé tout le monde avec 55 p. 100. «Qui sait comment utiliser la technologie?» Ici encore, 58 p. 100 ont choisi le secteur privé.

En autant que les Canadiens le sachent, aucun pilier de la société ne peut résoudre tous les problèmes auxquels font face nos collectivités. Cela signifie donc que les coentreprises sont tout à fait essentielles. Sans elles, ceux qui croient que nous devons continuer à développer et à construire se buteront à une telle résistance du public qu'il leur sera à peu près impossible d'accomplir de tels buts.

Si l'on met au point des moyens plus structurés, il sera possible de solliciter le caractère charitable et philanthropique du public et des entreprises pour appuyer ces coentreprises. Il nous faudra remettre de l'ordre dans nos idées si nous voulons assurer que l'intérêt privé concorde avec le bien public. De bonnes pratiques commerciales peuvent coexister avec les principes moraux sains. Il y a une volonté commune de progresser, non de façon individuelle mais ensemble, de concert avec des autres partenaires dans la société.

La commande est de taille, mais elle peut être remplie.

Le rôle de l'entraide dans les coentreprises publiques/privées

par Mimi Silbert
Présidente et directrice générale
Fondation Delancey Street

Je suis à la tête d'un organisme qui a connu bon nombre des problèmes que nous abordons actuellement à cette conférence. Les gens que Delancey Street accueillent sont pour ainsi dire au bout de leur rouleau. Notre client moyen a fait une consommation indue de drogues dures pendant dix ans; il a fait quatre séjours en prison; il n'a aucune compétence professionnelle, est analphabète fonctionnel et n'a jamais travaillé, même dans un emploi non spécialisé, pendant plus de six mois. En d'autres termes, nos résidents ont tendance à présenter toutes les caractéristiques anti-sociales qui existent.

On a dit un peu plus tôt que les questions de responsabilité et de changement étaient deux choses que la plupart des gens s'efforçaient d'éviter. Chez les clients de Delancey Street, l'évitement est devenu un art raffiné. Ces personnes ont refusé toute responsabilité dans leur vie et même à l'égard de leur propre existence.

Lorsque nous avons mis sur pied Delancey Street il y a vingt ans, nous avons compris que nous aurions affaire à des gens très troublés. Plutôt que de leur offrir les programmes typiques qui leur sont habituellement dispensés, nous avons décidé de faire les choses différemment et d'essayer plutôt de changer leur vie. Cela voulait dire ramener dans le courant des gens qui avaient essentiellement vécu à l'extérieur de la société. Pour y arriver, nous savions que nos clients auraient à trouver une motivation parmi les choses «souhaitables» que le courant leur offrait.

C'est ainsi que nous avons créé Delancey Street sous forme d'organisme d'«entraide.» Pour changer nos résidents et les intégrer au reste de la société, il nous faudrait instaurer en eux un sentiment de responsabilité, c'est-à-dire commencer à développer chez eux les attitudes, les valeurs, les principes moraux et les compétences du reste de la société.

Aujourd'hui, nous avons presque 1 000 clients derrière nous. Nous n'avons aucun employé. Nous ne recevons aucune aide financière de l'extérieur. Tous les résidents de Delancey Street doivent recevoir un enseignement équivalent à celui du niveau secondaire et apprendre trois compétences du marché. Bref, ils doivent s'engager à changer leur vie. Il y a bien des façons par lesquelles nos résidents sont en mesure de respecter leur engagement, mais c'est grâce aux efforts des résidents eux-mêmes que chacun de ces moyens est mis en oeuvre.

Delancey Street fonctionne sur le principe d'échelle voulant que chaque résident prenne en charge un autre moins avancé que lui. Dans les études, par exemple, si un résident atteint un niveau de lecture équivalent à celui de la 12^{e} année, il montrera ce qu'il sait à un autre résident qui en est à la 10^{e} année et celui-ci, à son tour, s'occupera d'un autre dont le niveau de lecture est celui de la 8^{e} année. Lorsqu'un résident a séjourné avec nous pendant deux ans, ce qui est la durée minimale obligatoire d'un séjour, il aidera alors un autre résident qui est chez nous depuis dix-huit mois et ce dernier se chargera d'un collègue qui est arrivé il y a quinze mois, et ainsi de suite. De cette manière, bien que nous n'ayons aucun emploi rémunéré reconnu, tout le monde à Delancey Street est essentiellement un employé, à l'exception bien sûr du dernier entré qui bénéficie de l'aide de tout le monde.

Nous avons comme principe que les gens apprennent plus en enseignant aux autres; qu'ils se développent davantage en aidant les autres à se développer; en fait, que les

gens perfectionnent leurs points forts en faisant des choses plutôt qu'en laissant quelqu'un d'autre les faire pour eux.

Nous avons indiqué au départ que nous accepterions quiconque serait disposé à suivre nos règles rigoureuses, mais notre organisme est devenu tellement connu qu'à la fin de notre dix-septième année, nous avons constaté qu'il nous fallait refuser 90 p. 100 des gens qui nous demandaient de l'aide simplement parce que nous n'avions pas la place pour les recevoir. Nous attribuons cette demande fulgurante à notre taux incroyable de réussite. Pendant dix-sept ans, nous avons réussi à opérer un revirement chez des gens qui, sans Delancey Street, avaient rarement eu l'occasion de se reprendre en main. Point tout à fait remarquable, nos diplômés vivaient une vie fructueuse, significative et rangée et avaient des répercussions positives sur la société.

À ce moment-là, nous desservions 350 résidents à six centres répartis dans la région de San Francisco et il devenait évident que si nous étions pour continuer à opérer sur des principes de communauté, de cohésion et d'interdépendance, il nous faudrait établir un seul grand centre quelque part dans la ville. Du même coup, nous voulions doubler notre capacité. De toute évidence, il n'y avait pas beaucoup d'endroits disponibles dans une ville aussi développée, qui pourraient accueillir sans rien dire 700 gros criminels grognants. Il n'y avait tout simplement rien d'aussi gros de disponible. Ce n'était pas seulement une question de logement. Nous avions besoin d'espace pour les réunions et les loisirs de nos groupes ainsi que pour loger nos classes.

Pour être en mesure d'inculquer à nos résidents des compétences commercialisables et, en même temps, de gagner de l'argent pour le groupe, Delancey Street exploite 11 écoles différentes de formation professionnelle. Tous les sous que gagnent les résidents pendant leur formation professionnelle servent à satisfaire aux exigences des résidents et de l'organisme lui-même. Cela nous a permis de demeurer un organisme autonome. De cette manière, Delancey Street opère essentiellement sur le modèle d'un kibboutz : nous vivons comme une famille, travaillons d'arrache-pieds, amassons autant d'argent que nous le pouvons et dépensons aussi peu que possible.

À ses débuts, l'organisme survivait grâce à mon salaire. J'étais la seule à gagner de l'argent! Cependant, nous avons réussi à doubler nos rentrées de fonds chaque année. Sans disposer d'aucune aide extérieure, nous avons bientôt été en mesure d'acheter comptant la plupart de nos propriétés. Aujourd'hui, nous sommes à la tête d'une entreprise de déménagement, de quelques entreprises de vente et d'un centre de service automobile.

Nous avons créé en 1972 notre entreprise de construction, bien que nous ne pouvions pas réellement lui donner ce titre à ce moment-là. L'une de nos adolescentes à l'époque était une prostituée au centre-ville tout comme ses soeurs. Sa mère avait fait le même métier. Nous voulions à tout prix que cette jeune fille retourne à l'école, mais nous savions que l'école publique ne lui conviendrait pas. Nous avons donc offert un marché à toutes les écoles privées de San Francisco. Nous étions à ce moment-là un petit groupe sans le sou, mais nous avions à notre disposition 40 personnes en santé qui étaient désireuses de travailler. Une de ces écoles a accepté notre offre. En échange de nos services, elle offrirait à cette jeune fille une bourse d'études complète. Pour notre part, nous nous étions engagés à peinturer l'intérieur et l'extérieur de l'école et à construire un portique de gymnastique pour les enfants d'âge préscolaire.

Comme groupe, nous n'avions aucune expérience de la construction. Aucunement intimidée, je me suis rendue à une bibliothèque locale et j'y ai déniché une revue qui décrivait chacune des étapes

de la construction de ce genre de portique. J'ai lu l'article aux résidents en soulignant bien les points importants puis nous avons construit la structure. Voilà quelles ont été les simples origines de notre entreprise de construction.

Dans les années qui ont suivi, nous avons acheté et rénové plusieurs éléphants blancs, des endroits si malmenés que personne n'en voulait, et nous avons évolué de cette façon. Malgré nos succès dans ce domaine, nous n'étions aucunement prêts à réaliser l'«impossible» projet que nous avons entrepris il y a trois ans et qui est le propos de mon exposé d'aujourd'hui, c'est-à-dire la construction de notre propre installation de 380 000 pieds carrés, du sous-sol au grenier.

Lorsque nous avons compris qu'il n'y avait aucune construction dans la ville assez grande pour nous recevoir, j'ai parcouru San Francisco pour y trouver un terrain sur lequel nous pourrions ériger notre installation. C'est ainsi que j'ai trouvé plusieurs acres de terre en bordure de la mer, qui devaient faire l'objet d'un réaménagement.

Ayant trouvé un endroit convenable, nous avons alors dû faire face à ce qu'il nous semblait être des obstacles insurmontables.

En premier lieu, nous étions et nous sommes toujours un organisme sans but lucratif et cela, dans le vrai sens du mot. Dans ses 17 ans de fonctionnement, Delancey Street n'a jamais ouvert un compte d'épargne. Nous n'avons jamais eu à le faire parce que nous n'avons jamais réussi à économiser cinq sous. Tout l'argent que nous amassions servait à financer l'organisme.

Malgré notre situation financière impossible, j'ai quand même esquissé un plan de base de l'installation que nous voulions construire puis trouvé un architecte qui voulait bien donner quelques heures de son temps pour faire de ce plan une réalité concrète. C'est alors que nous avons communiqué avec un entrepreneur général pour obtenir une évaluation. Son prix : 30 millions de dollars. Vous imaginez? Trente millions de dollars! Nous n'avions même pas trente dollars en poche!

De toute évidence, cette option ne convenait tout simplement pas. Si nous voulions notre installation, nous n'avions alors qu'un choix : devenir notre propre promoteur et notre propre entrepreneur général et effectuer nous-même la construction. Nous aurions aimé pouvoir compter sur une coentreprise pour ce projet. Il aurait été merveilleux que le gouvernement, une grande société, une banque ou une agence de réaménagement vienne nous dire : «Nous avons vraiment hâte d'entreprendre quelque chose de nouveau avec vous, comme ce projet sans mise de fonds, particulièrement parce que vous faites affaires avec des gens complètement inexpérimentés et sans aucune qualification.» Malheureusement, cela ne s'est pas produit ainsi.

Dans toutes les villes où nous sommes implantés, notre organisme est fort apprécié. Nous ne demandons aucune aide gouvernementale. Nous enseignons le sens des responsabilités à des gens irresponsables. Nous sommes stricts, nous sommes durs et nous n'avons jamais eu de cas de violence. Nous n'avons jamais eu d'arrestation. Nous sommes des gens fermes et bons. Nous aimons donner. Nous sommes ouverts. Nous avons un esprit communautaire. Enfin, nous prenons soin de gens que personne d'autre ne veut.

Donc, après dix-sept ans d'autonomie flamboyante, nous devions tendre la main. Personne n'a répondu, du moins pas au début. À mesure que le projet progressait, chacun s'est rallié à nous si bien que nous n'aurions jamais pu mener cette construction sans un tel soutien. Toutefois, au départ, l'agence de réaménagement nous a indiqué que nous pouvions louer la propriété à sa valeur marchande à condition d'avoir l'appui unanime des autres promoteurs qui allaient construire sur ce lopin.

Vous connaissez maintenant la phrase célèbre : Pas dans ma cour. Nous avons dû y faire face à chaque endroit où nous nous sommes installés. Au début, les gens hésitent énormément à nous accepter dans leur quartier. Cependant, en dernière analyse, ils sont toujours heureux de le faire, car nous travaillons fort pour inverser deux réalités qui font peur à tous les opposants : la hausse du taux de criminalité et la baisse de valeur des propriétés. Nous prenons grand soin de nos propriétés et c'est pourquoi la valeur des propriétés adjacentes augmente. Nous patrouillons les quartiers et c'est pourquoi le taux de criminalité diminue.

Dans ce cas, toutefois, nous avions affaire à un nouveau quartier qui était sur le point d'être aménagé. Les promoteurs allaient y attirer de nouvelles gens qui étaient désireuses d'acheter et de louer au taux du marché. À juste titre, parce qu'ils étaient mal informés, les promoteurs craignaient que notre projet amène les prêteurs à ne pas consentir de prêts et les acheteurs et locataires, à refuser d'acheter et de louer. Ce fut là notre premier obstacle.

Étant donné que je consacre tout mon temps à enseigner aux gens des principes moraux et des valeurs et à leur montrer à vivre décemment dans la dignité, j'ai essayé l'approche «aimable.» Cela a d'ailleurs toujours été ma méthode : faire d'abord preuve d'amabilité tant et aussi longtemps que cela fonctionne. J'ai donc montré aux promoteurs nos plans et je leur ai expliqué notre mode de fonctionnement. Je leur ai expliqué ce que nous avions accompli et à quel point nous voulions entretenir des rapports de bon voisinage. Cela n'a pas marché.

Quelque temps plus tard, je revenais à la charge en leur montrant des statistiques sur le nombre de jeunes professionnels qui, tout en avançant dans leur carrière, présentaient des problèmes de toxicomanie et d'alcoolisme, et sur la fréquence accrue des crimes imputables à la catégorie des cols blancs. Je leur ai dit que Delancey Street n'avait jamais eu de problème de drogue, d'alcool et de crime en 17 ans et que nous trouvions outrageants qu'ils attirent dans ce nouveau quartier la cocaïne, l'alcool et le crime. Cela a marché. Les promoteurs ont changé leur fusil d'épaule et nous ont accordé tout d'un coup leur soutien unanime.

Ils nous ont à la longue donné beaucoup plus, nous faisant part de leurs idées et de leurs suggestions. Ils ont visité régulièrement le chantier et nous ont donné des conseils gratuits et inestimables. Toutefois, ils ont fait quelque chose pour nous qui prenait une place encore plus importante : ils ont cru en nous. Dans notre lutte contre l'impossible, cette croyance a été primordiale à notre succès comme elle l'est, à mon avis, dans toutes les coentreprises de ce genre.

Ayant acquis l'approbation unanime des promoteurs, l'agence de réaménagement a alors accepté de nous louer le terrain. Nous allions bientôt frapper le deuxième obstacle de plein front. En effet, la ville de San Francisco désignait notre propriété comme «terre portuaire» et, aux termes des nouvelles initiatives de la ville visant à contrôler la croissance (malgré une très grave pénurie de logements et l'immense problème des sans-abri), nous ne pouvions rien y construire.

Nous avons à la longue surmonté cet obstacle en leur faisant valoir l'argument contraignant de l'intérêt de l'État – en effet, nous avions fait économiser à l'État des millions de dollars en assumant gratuitement la responsabilité de leurs ex-prisonniers pour en faire des citoyens respectés – si bien qu'à la fin, nous organisions l'adoption d'une loi spéciale qui nous permettait de construire un immeuble sur la propriété. C'est alors que nous avons sollicité l'aide gratuite d'innombrables avocats afin de trouver pour notre organisme un moyen légal de le soustraire au règlement de la ville qui interdisait à d'autres, comme des réalisateurs de film, d'obtenir une exemption semblable mais de nature destructive.

Nous avons passé des mois à négocier avec les syndicats du bâtiment avant qu'ils nous autorisent à construire notre propre bâtiment sans faire appel à une main-d'oeuvre syndiquée. Puis est apparu le plus gros obstacle de tous, la construction elle-même.

Avant la mise en chantier, j'avais envoyé à l'école un de nos résidents (qui avait travaillé pendant cinq ans dans la construction tout en se laissant bercer par les illusions de l'héroïne) afin d'obtenir son permis d'entrepreneur général. Il a reçu son permis une semaine avant la première pelletée de terre et c'est ainsi que nous sommes devenus notre propre entrepreneur général. Comme six de nos résidents avaient déjà travaillé dans le domaine de la construction, nous les avons affectés à la surveillance de divers aspects du projet.

Nous n'avions pas d'argent et très peu de compétences, mais nous possédions quelque chose d'encore plus important : un incroyable sentiment général de cohésion, de discipline et de motivation. Nous savions qu'il nous fallait nous dépasser. Nous n'allions pas simplement construire un endroit pour vivre, nous allions réaliser un principe. En effet, nous allions montrer au monde que ce genre de projet n'était pas un rêve impossible et que tous pouvaient mettre sur pied des logements pour personnes à très faibles revenus, voire sans revenu, avec le travail comme toute mise de fonds.

Le projet devait nous coûter 30 millions de dollars. Nous avons économisé 16 millions en trouvant nous-même la main-d'œuvre. Nous avons vendu nos autres propriétés pour environ 5 millions de dollars. Nous avons aussi reçu des contributions uniques d'entreprises et de fondations pour un montant total de 2 millions de dollars. Mais il nous manquait toujours 7 millions de dollars pour terminer l'installation.

Je me suis alors rendue à la banque avec laquelle nous faisions affaires depuis dix-sept ans. Après nous avoir fait languir pendant six mois, la banque nous a servi un refus au niveau le plus élevé. Elle ne voulait pas assumer le risque d'une construction qui était érigée par des travailleurs non qualifiés. Et si elle s'effondrait? Cette banque nous avait vu grandir, d'un organisme sans le sou à celui de groupe autonome et prospère. La banque a refusé son aide non pas parce que nous étions un mauvais risque mais bien parce que notre activité était considérée comme extrêmement risquée. Quelle banque aurait voulu reprendre un immeuble d'anciens criminels toxicomanes qui luttaient pour se sortir du pétrin et qui avaient mis toutes leurs sueurs et leurs énergies dans la construction de l'immeuble?

Sept autres banques nous ont également refusé leur aide. Après six mois de construction, nous avions tout dépensé, mais je ne pouvais pas le dire à nos résidents. Nous éprouvions déjà une terrible peur. Nous étions allés hardiment de l'avant, convaincus que nous étions prêts à relever le défi et pourtant, en nous-mêmes, nous étions terrifiés à l'idée d'échouer.

Nous avions un avantage réel que j'ai pu comprendre et apprécier depuis. La confection de notre immeuble est tout simplement superbe. Nous avons 300 travailleurs non qualifiés qui ont mis la main à la pâte. Ils n'avaient aucune expérience de la construction et ne savaient donc pas que les gens du métier coupent souvent les coins. Ils ne savaient pas qu'ils pouvaient faire les choses malproprement et nous ne leur avons pas dit. Nous leur avons plutôt dit que tout le monde faisait des erreurs et que tout le monde échouait. Ce qui distingue le gagnant du perdant, c'est que le premier se relève après une chute. Il corrige son erreur. S'il enfonce un clou de travers, il l'enlève et il recommence. S'il faut se reprendre à dix fois avant de planter le clou droit, on le fait dix fois. Personne n'a dit à nos travailleurs que le clou serait couvert par un panneau de gypse et que personne ne le verrait jamais. En conséquence, notre immeuble a été construit à la perfection.

Voilà donc où nous en étions. Trois cent personnes s'efforçant d'arrache-pieds de faire un travail honnête et merveilleux et moi, de mon côté, qui n'avait pas le coeur de leur dire que l'argent nous faisait défaut pour continuer.

J'avais déjà essayé de contracter un emprunt auprès des petites banques à caractère «communautaire,» croyant qu'il s'agissait là de notre seul moyen. Juste au moment où j'étais certaine que tout allait échouer, la Bank of America nous a rendu visite à l'improviste. En fin de compte, la banque nous a accordé une ligne de crédit absolument essentielle de 10 millions de dollars afin de nous couvrir au cas où ne nous pourrions pas faire tout ce que nous voulions. La banque nous a aussi consenti un prêt non garanti sur l'immeuble, ce qui avait pour nous une très grande importance en principe. Nous étions réellement convaincus qu'après avoir mis toute leur énergie et leur amour dans ce projet, nos résidents méritaient bien de devenir propriétaires de l'immeuble. Étant donné que nous ne pouvions pas répondre aux questions officielles typiques, notre prêt n'a pas été traité par la Division des prêts immobiliers de la banque.

Le PDG de la Bank of America a tenu une conférence de presse pour faire part de l'aide financière de son établissement. Chose curieuse, l'une des choses qu'il nous a suggérées pour rembourser le prêt a été de vendre des arbres de Noël chaque année sur divers terrains de la ville. Il nous a aussi suggéré de vendre nos services de décoration d'arbres aux grandes sociétés et entreprises. À la conférence de presse, il a fait remarquer qu'il était tout à fait inhabituel de consentir un prêt non garanti de 10 millions de dollars à des ex-toxicomanes, prêt qui serait remboursé essentiellement à même la vente d'arbres de Noël, mais la banque avait décidé de prendre position et de soutenir sa collectivité.

En nous appuyant, la Bank of America risquait de perdre son image et la confiance des gens, voire de subir une perte financière. Cependant, la banque a fait la une de tous les journaux de San Francisco et ce qui avait commencé comme un projet d'aide a pris une merveilleuse tournure tout en augmentant notre crédibilité aux yeux du public, situation que nous attendions désespérément. Nous avons tous deux bénéficié de la situation.

Notre projet, qui avait démarré malgré les protestations et les refus, est donc devenu l'objet d'un incroyable ralliement communautaire. Aujourd'hui, tous ceux qui ont participé au projet estiment qu'ils sont en partie responsables de sa création : la Bank of America, les promoteurs, le syndicat, les entreprises et les fondations qui nous ont accordé des fonds, et enfin les citoyens de San Francisco qui achètent nos arbres de Noël, qui recourent à notre entreprise de déménagement et qui ont réussi à nous verser cette contribution «de moins de 50 $» que nous demandions. Encore mieux, les gens à Delancey Street savent qu'ils ont été les artisans réels de leur propre immeuble.

En rétrospective, je réalise maintenant que l'argent n'est pas le seul problème. Il y a d'autres façons de montrer son soutien à ce genre de projet, d'autres façons d'assumer des risques. Je pense particulièrement au genre d'aide qu'un groupe, comme le gouvernement ou le secteur privé, peut offrir ou, idéalement, lorsque tous les groupes et les intérêts différents se rassemblent et reconnaissent qu'il y a plus d'une façon de réaliser un projet et que peut-être quelques-unes des autres options méritent qu'on les étudie.

Si tous ces groupes pouvaient seulement regarder au-delà de la pratique ordinaire et courante dans le domaine et écouter plutôt les gens qui ont des idées différentes; si seulement ils pouvaient travailler ensemble à éliminer les mythes et les préjudices que chaque partie impute à l'autre, le nombre de solutions possibles au problème du

logement abordable augmenterait alors. La mise de fonds en travail est une idée qui mérite d'être examinée sérieusement.

Dans bon nombre de cas, il est profitable, surtout pour les gens pauvres et difficiles à loger, de pouvoir participer à la construction de leur propre logement. En leur donnant un intérêt dans ce qu'ils font, nous leur donnons un stimulant et une raison de s'intéresser à leur travail. Notre expérience nous a révélé qu'un minimum de compétence en haut de l'échelle peut servir très largement à former ceux qui sont au bas de l'échelle, ceux qui n'ont peut-être pas les connaissances mais qui ont sans aucun doute la volonté d'apprendre. Et lorsqu'il s'agit de construire leur propre logement, il est surprenant de voir à quel point ces personnes peuvent apprendre rapidement.

C'est en écoutant les autres et en ayant confiance dans leurs aptitudes que nous pourrons réellement réaliser le rêve impossible.

TABLE RONDE ET PÉRIODE DE QUESTIONS

PAR DAN BURNS
COMMISSAIRE AU LOGEMENT
VILLE DE TORONTO

La plupart des discussions au sujet du rôle des administrations locales dans la promotion du logement portent sur leurs fonctions de réglementer le développement ou d'en assurer les infrastructures. Ces deux fonctions ont des répercussions importantes sur le marché du logement puisqu'elles établissent le nombre de logements à financer et la durée de l'aide financière.

Toutefois, dans les villes canadiennes, surtout les plus grandes, l'une des autres fonctions moins évidentes mais tout aussi importantes est l'offre de terrains pour la production de logements. Dans bien des cas, il s'agit dans les faits d'une contribution financière. D'une façon ou d'une autre, les terrains sont consentis à des conditions très favorables pour aider le marché du logement à répondre aux besoins de ceux qui ne sont pas desservis par le marché privé.

Prenons un exemple. Près de 6 p. 100 de tous les logements construits après la Seconde Guerre mondiale à Toronto se trouvent sur des terrains qui ont initialement été fournis par la ville. Dix-sept pour cent de tous les logements à Toronto construits depuis la Seconde Guerre mondiale se trouvent sur des terrains appartenant à la ville, tout comme 45 p. 100 de tous les logements sociaux de Toronto. Pour les années 1990, notre but est de fournir un nombre encore plus grand de terrains municipaux pour la production de logements. De fait, on prévoit que nous aurons à fournir les terrains d'au moins la moitié des logements sociaux que la ville et la province prévoient construire.

Depuis les années 1940, les municipalités ont modifié bien des fois leur façon d'offrir sur le marché des terrains pour la production de logements. À l'époque du renouvellement urbain, nous avons recouru à des programmes de subvention, mais ceux-ci ont toujours fini par accumuler un déficit.

À d'autres moments, les administrations locales ont essayé de fournir des terrains à un coût inférieur à leur valeur marchande pour ensuite en récupérer le prix. En certaines occasions, les villes ont fourni des terrains à des taux inférieurs à ceux du marché ou à un rendement inférieur à leur valeur marchande afin de soutenir la production de logements pour les ménages que le marché privé ne desservait pas.

Pour que le programme Cityhome puisse fonctionner efficacement à Toronto, la ville a dû consentir à une dépréciation de plus de 25 millions de dollars sur le coût de ses terrains, ce qui est une forme de mise de fonds, outre la réserve initiale de 40 000 $ en capital-actions. Toutefois, la ville n'a pas limité ce genre de soutien aux organismes sans but lucratif ou aux logement sociaux puisqu'elle l'a aussi utilisé pour appuyer les programmes d'accession à la propriété et de logements locatifs au cours des 40 dernières années.

D'énormes possibilités existent pour les villes, le secteur public ainsi que les administrations provinciales et fédérale d'utiliser leurs terrains de façon créatrice afin de résoudre le problème du financement des logements. Plus particulièrement, nous devrions examiner des méthodes de location et de vente de nos terrains, le type de personne qui les achète et enfin les véhicules que nous utilisons pour assurer la construction sur les terrains en question.

Au cours de la plus récente production de logements à Toronto et, si je ne m'abuse, à Vancouver et à Montréal, on s'est réellement intéressé à étendre l'utilisation des terres au-delà de la construction de logements sociaux et à trouver des moyens de travailler directement avec les gens intéressés à construire des logements privés.

Par exemple, le modèle de la Vancouver Land Development Corporation (VLDC) constitue, dans les faits, une coentreprise entre la municipalité et les investisseurs. La contribution ou l'investissement de la ville se fait sous forme de terrains. Il s'agit pour elle d'une mise de fond, ce qui signifie que la ville choisit de recevoir un faible rendement, qui est souvent variable, sur ses terrains en échange de la création de logement locatifs forts nécessaires.

Outre les terres que la ville fournit directement aux organismes coopératifs et sans but lucratif, Toronto négocie actuellement ses cinquième et sixième ententes conjointes de développement avec des promoteurs du secteur privé. Aux termes de ces ententes, nos terrains représentent la totalité de notre contribution sous forme de mise de fonds. À la fin, la ville jouira de tout un éventail de logements, non pas seulement des logements pour les organismes coopératifs et sans but lucratif, mais également des logements pour l'accession à la propriété chez les ménages à faible revenu et à revenu moyen, qui autrement n'auraient pas pu être construits.

La ville de Toronto a aussi conclu un autre genre de coentreprise, celle-là avec le gouvernement provincial. Ataratiri est une association entre les deux paliers d'administration, qui vise à fournir des terrains à toute un gamme de constructeurs de logements afin que ceux-ci puissent fournir des logements en location et en propriété dans divers secteurs du marché, plus particulièrement dans le centre-ville, secteur auquel ils n'auraient pas pu avoir accès autrement.

Au Canada, les administrations locales, surtout les plus importantes, ont en général accepté d'utiliser leurs ressources foncières pour répondre à ce genre d'objectif public. Toutefois, les provinces et le gouvernement fédéral ont fait preuve d'une ambiguïté beaucoup plus grande à cet égard et ont choisi tantôt d'appuyer une telle utilisation des terres de la ville, tantôt de déprécier les terrains, tantôt de considérer les terres publiques comme des ressources du marché privé en lui vendant les propriétés au taux du marché. À l'heure actuelle, la province a pour ainsi dire pris une double décision à cet égard. En effet, elle a convenu d'utiliser une partie de ses terrains comme nous le faisons à Toronto. Pour le reste, elle doit les affecter strictement au marché privé.

À l'exception des cas où la SCHL et l'actuel ministre fédéral de l'Habitation ont été en mesure de soustraire les ressources foncières aux règlements actuels, le gouvernement fédéral a suivi les règles du Conseil du Trésor, c'est-à-dire que le gouvernement doit vendre ses terrains uniquement au prix du marché et en récupérer toutes les recettes. Si les autres paliers de gouvernement pouvaient traiter les terres à la manière des administrations locales et étaient disposés à affecter cette ressource au bien public, ils pourraient largement changer les besoins en financement et les exigences des constructeurs et des promoteurs, que ce soit du secteur tertiaire ou du secteur privé, dans leurs efforts pour satisfaire à toute la gamme des besoins du marché du logement.

Comme nous l'avons entendu à cette conférence jusqu'à maintenant, l'affectation des terres publiques afin de soutenir les coentreprises et les associations publiques/privées dans leurs efforts pour répondre à des secteurs autrement inaccessibles du marché constitue l'ingrédient manquant dans l'éventail des problèmes étudiés.

Martha O'Connor
Directrice des finances
Fondation Trillium

Le financement privé des logements sociaux est à la fois un problème actuel et urgent. Même s'il y a un certain chevauchement d'intérêt et une interdépendance entre les organismes du secteur privé, du secteur volontaire et des gouvernements qui produisent ce type de logement, on attend

encore l'établissement d'un cadre qui permettra d'augmenter l'aide financière du secteur privé dont on a tellement besoin. Jusqu'à maintenant, le milieu philanthropique a adopté une attitude de *laissez-faire* à cet égard. On s'est très peu intéressé à déployer des efforts de collaboration ou de coordination. Le financement a été accordé cas par cas et il a été étroitement relié aux objectifs des entreprises ou des fondations. Pendant ce temps, on se désintéressait largement de la situation générale.

De son côté, le secteur des logements sociaux communautaires s'est habitué aux subventions gouvernementales, mais comme il réussit de moins en moins à répondre aux besoins, il a dû explorer de nouveaux moyens pour réaliser son mandat.

Il y a un besoin évident de définir les demandes sous-jacentes du gouvernement, du milieu philanthropique et des organismes qui fournissent des logements. Il importe donc de définir et de comprendre les rôles et les avantages de tous ces intervenants. Pour faciliter ce processus, nous devons disposer d'un cadre qui favorise l'échange et la mise en oeuvre de plans et d'idées. Ce véhicule doit permettre de répondre rapidement aux besoins des collectivités tout en étant souple et novateur. Aux États-Unis, la Fondation Enterprise et d'autres organismes comme Delancey Street fondent leur réussite sur l'approche ascendante, puisqu'ils travaillent principalement à la base avec des groupes sans but lucratif. S'il est vrai que leurs formules et leurs solutions varient selon les circonstances, dans chaque cas la participation de la collectivité a été une condition préalable du succès.

Dans son document de travail, M. Fallis indique que la création d'une tribune ou d'une coentreprise locale destinée à favoriser une compréhension et une confiance constitue sans doute l'une des conditions préalables que pose le secteur privé pour contribuer au financement des logements sociaux. Selon lui, les fondations communautaires pourraient sans doute servir à mettre sur pied ce genre de coentreprise générale. Malheureusement, on compte très peu de fondations de ce genre très bien établies au Canada à l'heure actuelle. Celles qui existent doivent, pour réussir, disposer de fonds substantiels réservés aux logements pour personnes à faible revenu.

La Fondation Trillium est une autre solution de rechange que l'on pourrait adapter pour répondre aux besoins particuliers du secteur des logements sociaux. Trillium est la plus importante fondation au Canada et elle a suscité un intérêt considérable dans plusieurs provinces au pays ainsi qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni. La fondation est un excellent modèle de coentreprise tripartite entre le gouvernement, le secteur volontaire et le secteur privé. La Fondation Trillium a pour objet d'utiliser les recettes de loteries pour financer et renforcer les services sociaux en Ontario.

Étant à l'origine une initiative populaire, la fondation a pris de l'essor à la suite d'une série de rencontres tenues en 1982 entre les bénévoles de neuf organismes de charité et le ministère du Tourisme et des Loisirs de l'Ontario. Bien que Trillium soit financée par des loteries gouvernementales, sa gestion et sa direction sont assurées par des bénévoles qui n'ont aucun lien de dépendance avec le gouvernement. Au moment de la création de la fondation, le gouvernement et les organismes de charité en cause avaient reconnu qu'ils pourraient, par une collaboration, réaliser quelque chose d'unique au Canada qui servait l'intérêt public. À la suite de ces rencontres, les participants ont convenu qu'il y aurait lieu de mettre sur pied un modèle d'organisme volontaire, fonctionnant en association avec le gouvernement et le secteur privé, afin d'aborder quelques-uns des besoins très réels de la province en matière de services sociaux. C'est pourquoi la fondation est dirigée

par un conseil d'administration composé de 25 administrateurs bénévoles provenant de toutes les régions de la province, qui possèdent l'intérêt et l'expérience nécessaires. Ne recevant aucun honoraire ni jeton de présence, les administrateurs peuvent compter sur l'aide de 120 bénévoles supplémentaires qui s'occupent d'examiner les demandes provenant de leur collectivité locale.

À cause de son image d'organisme volontaire au sein de la collectivité et aussi à cause de son mode de fonctionnement à la manière d'un fondation communautaire classique, Trillium est le seul organisme gouvernemental de subventionnement au Canada qui figure dans le Canadian Directory of Foundations, publication annuelle diffusée par le Centre canadien pour la philanthropie. Le répertoire est un index complet de toutes les fondations privées et communautaires et représente le point d'accès auquel recourent les fondations canadiennes qui désirent obtenir des subventions. À l'exception de Trillium, ce répertoire est une liste de fondations communautaires qui fonctionnent toutes comme des organismes de charité enregistrés.

L'inclusion de Trillium dans cette publication indique bien que la fondation a obtenu la reconnaissance et l'acceptation du secteur volontaire. Cette acceptation est indépendante de celle du gouvernement et elle constitue le facteur clé qui permet à Trillium de sevrer les organismes volontaires de leur dépendance aux subventions gouvernementales afin de solliciter de l'argent du secteur privé pour des programmes mis en oeuvre par le biais de subventions reçues de fondations. Étant donné que le conseil d'administration est autonome, la fondation répond aux besoins du gouvernement et des organismes de charité qui reçoivent des subventions. De plus, la relation indépendante entre le conseil et le gouvernement a une influence positive sur l'image de la fondation et sur sa capacité de susciter une confiance élevée au sein de la collectivité. Trillium n'a jamais fait l'objet d'un conflit d'intérêt ni d'une accusation de patronage.

Étant donné que la prise de décisions par des bénévoles est un facteur important dans tous les aspects de l'organisation, le secteur volontaire considère Trillium comme un modèle particulier et intéressant. De plus, les bénéficiaires de Trillium demeurent responsables envers la fondation parce que celle-ci est capable d'entretenir une relation personnelle avec chacun d'eux. Au besoin, la fondation offre des conseils de gestion et une aide technique à ses requérants, garantissant ainsi à ces derniers que tous les efforts seront faits pour les appuyer. De même, les communications sont suffisamment ouvertes pour que les bénéficiaires se sentent en général à l'aise de discuter avec franchise et honnêteté de l'organisation de leurs programmes subventionnés.

Comment le secteur privé s'intègre-t-il alors à cette coentreprise?

Trillium a soigneusement choisi ses critères pour susciter la participation du secteur privé. Afin d'assurer qu'ils ne deviennent pas dépendants de l'aide du gouvernement ni de celle de la fondation, les requérants doivent s'engager à diriger toute nouvelle campagne de levée de fonds vers le secteur privé dès que leur subventionnement est terminé. Chaque bénéficiaire doit accepter de mettre au point sa propre campagne de financement auprès du secteur privé pendant toute la durée de la subvention afin que les activités permanentes du groupe, qui sont financées par Trillium, deviennent autonomes. Pour chaque subvention, on précise clairement les nouvelles cibles de levée de fonds puis on compare les résultats à la fin de l'année. La plupart des bénéficiaires ont accepté cette politique de levée de fonds et la majorité ont très bien réussi à atteindre leur but.

Parmi les organismes financés jusqu'à maintenant qui ont terminé leur programme de subventionnement, plus

de 93 p. 100 s'adresseront maintenant au secteur privé. La beauté réelle de ce plan réside dans le fait que ce sont les organismes volontaires locaux qui, stimulés par les critères de Trillium et par un vif désir de servir, approcheront le secteur privé dans leur collectivité.

Le gouvernement avait exprimé au départ l'inquiétude que les organismes subventionnés par Trillium se tournent vers le gouvernement dès que leurs subventions prendraient fin. Cela ne s'est pas produit. Jusqu'à maintenant, l'investissement de dollars Trillium dans les collectivités en Ontario a permis de solliciter plus de 40 millions de dollars du secteur privé au titre des services sociaux pendant la période de subventionnement. Ce chiffre ne comprend pas les fonds actuellement mobilisés pour mener à terme les programmes déjà amorcés. De toute évidence, la Fondation Trillium est un modèle qu'il ne faudrait pas oublier au moment d'examiner les autres solutions de financement qui s'offrent pour le logement social au Canada.

Assurément, il y aurait lieu de créer un cadre du même genre pour ce secteur. Financée par le gouvernement mais fonctionnant de manière indépendante, l'organisation serait conçue et opérée par des volontaires choisis pour leur connaissance du logement social et leur engagement au sein de la collectivité. L'organisation pourrait accorder des subventions à la condition que des programmes soient mis en place pour financer les coûts permanents grâce à l'aide financière du secteur privé. Il reviendrait alors aux requérants de concevoir les mécanismes nécessaires de levée de fonds qui assureraient la continuation de leur programme. Cette option a fonctionné pour Trillium en Ontario et je crois qu'elle mérite d'être examinée pour financer le logement social au pays.

Robert Read
Directeur général
Direction des décisions
Revenu Canada, Impôt

Permettez-moi de vous donner quelques conseils sur la manière dont peuvent être utilisés les encouragements accordés dans l'appareil fiscal fédéral pour aider à combler l'écart entre les coûts économiques réels de la prestation de logements et le montant du loyer que les locataires à faible revenu sont capables d'assumer. Parmi ces encouragements, mentionnons les déductions pour amortissement, les crédits et exemptions d'impôt sur le revenu jusqu'au traitement des subventions, subsides et autres formes d'aide gouvernementale.

L'organisme sans but lucratif est l'une des entités juridiques exonérée d'impôt qui peut servir à construire, à exploiter et à maintenir des logements pour personnes à faible revenu. Selon la Loi de l'impôt sur le revenu, les organisations suivantes sont exonérées d'impôt : un cercle, une société ou une association qui, de l'avis du Ministre, n'est pas un organisme de charité dont l'unique objet est d'assurer le bien-être social, les améliorations locales, d'occuper les loisirs ou de fournir des divertissements, ou d'exercer toute autre activité non lucrative. Il y a toutefois une restriction : aucune partie de son revenu ne peut être disponible au profit personnel d'un propriétaire, d'un membre ou d'un actionnaire de l'organisation. Celles-ci sont faciles à créer. À l'encontre d'un organisme de charité, elles n'ont pas à s'enregistrer. S'il s'agit d'une corporation, elles n'a besoin que de produire une déclaration annuelle. Le Bulletin d'interprétation 496 de Revenu Canada explique comment ces organisations peuvent préserver leur exonération d'impôt. Les compagnies de logement sans but lucratif sont un exemple typique très courant de ce genre d'organisation.

La compagnie de logements à dividendes limités est une autre organisation admissible à l'exonération d'impôt à condition qu'elle satisfasse à des dispositions très particulières de la Loi de l'impôt sur le revenu. La Loi nationale sur l'habitation définit de telles organisations comme des groupes dont l'activité est de construire, de détenir ou d'administrer des projets d'habitation à bas loyer. Dans la même loi, les projets d'habitation à bas loyer désignent des ensembles de logements qui sont construits pour fournir un abri décent, sécuritaire et hygiénique à des familles locataires à faible revenu. Aucune restriction n'existe à l'égard des personnes qui peuvent constituer ces compagnies en corporation ou en détenir les actions. Toutefois, leur charte ou acte constitutif doit limiter à 5 p. 100 ou moins le montant des dividendes versés. Il s'agit probablement là d'un facteur inhibitif à tout associé éventuel du secteur privé. Autant que je sache, très peu de ces projets ont été constitués ces dernières années à cause du retrait de plusieurs subventions de la SCHL.

Les organismes de charité enregistrés et fondations constituent le groupe suivant d'entités exemptes d'impôt. Tout don fait à ces entités peut être soit déduit, soit faire l'objet d'un crédit total ou partiel. Pour être admissible à l'enregistrement, un organisme de charité ou une fondation doit d'abord répondre aux exigences d'une organisation sans but lucratif. De plus, ses ressources doivent être consacrées à des activités de charité exercées par l'organisme lui-même et aucune partie de son revenu ne doit être payable à un propriétaire, membre, actionnaire, fiduciaire ou fondateur de cet organisme ni par ailleurs être disponible pour leur profit personnel.

Bien qu'on considère habituellement comme une oeuvre de charité l'exploitation d'une propriété locative à l'intention des personnes défavorisées, il est important de se rappeler que, du fait que toutes les activités de l'organisme doivent être à caractère charitable, tous ses locataires doivent être des personnes défavorisées. Aussi, parce que l'immeuble est exploité de manière à profiter à des personnes qui ne sont pas pauvres, les compagnies de logements sans but lucratif à revenus mixtes ne peuvent être considérées comme des œuvres de charité. De leur côté, les foyers pour personnes âgées doivent, pour être admissibles au titre d'organisme enregistré de charité, être constitués sous forme de corporation de logement sans but lucratif pour personnes âgées et être exploités de manière à satisfaire à certains besoins associés à la vieillesse, par exemple les personnes frêles, en mauvaise santé ou à faible revenu. Le fait d'atteindre un âge donné ne constitue pas une preuve d'un besoin.

Les corporations peuvent déduire de leur revenu les dons faits à des organismes de charité enregistrés. Toutefois, ces dons ne doivent pas dépasser 20 p. 100 de leur revenu. Les dons faits à des particuliers font l'objet de la même limite et sont admissibles à un crédit d'impôt correspondant à 17 p. 100 de la première tranche de 250 $ du don et à 29 p. 100 de toute somme supplémentaire.

En vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, les corporations de logement municipales ou provinciales sont exonérées d'impôt et, à l'instar des organismes de charité enregistrées, font l'objet des mêmes limitations en ce qui concerne les dons qu'elles reçoivent. Par conséquent, les municipalités peuvent accepter des dons à l'égard de programmes administrés par une corporation municipale de logement sans but lucratif au nom de la municipalité. Les dons faits directement à une telle corporation pourront également être déduits ou faire l'objet d'un crédit à condition que la corporation soit créée à titre de mandataire de la municipalité. Une municipalité peut aussi participer à une coentreprise ou à une association avec d'autres parties. Le Ministère a comme règle administrative d'accepter à

leur valeur les dons qui sont faits à de tels projets lorsque le donateur n'en retire aucun avantage. Les fondations municipales d'organismes de charité enregistrés peuvent également conclure ce genre d'entente, mais elles doivent veiller à ce que leurs fonds servent uniquement à fournir des logements aux personnes qui nécessitent une aide charitable.

La Loi de l'impôt sur le revenu reconnaît également un autre genre de corporation : la corporation d'habitation à prix modique. Il s'agit d'une corporation constituée en corporation exclusivement en vue de fournir des logements à prix modique aux personnes âgées et dont aucune partie du revenu n'est payable à l'un de ses propriétaires, membre ou actionnaire ni ne peut servir, de quelque façon, à leur profit personnel. Les corporations et les particuliers peuvent, à l'instar d'un organisme de charité enregistré, déduire les dons faits à ces corporations ou recevoir un crédit d'impôt à cet égard. De tels dons sont également exonérés d'impôt, mais comme il s'agit de corporations qui n'ont pas à être enregistrées, de nombreuses restrictions ne s'appliquent pas à elles.

Dernier point mais non le moindre, les dons faits à Sa Majesté la Reine, tant à l'échelon fédéral que provincial, peuvent être entièrement déduits par les corporations tandis que les particuliers reçoivent des crédits, comme on l'a décrit auparavant. Il n'y a aucune limitation de 20 p. 100 dans un cas comme dans l'autre. Par exemple, étant donné que la SCHL est un mandataire de la Couronne pour les fins de tous les programmes, des dons (admissibles à une déduction ou à un crédit) peuvent être faits à la SCHL pour accroître ses fonds au titre des programmes de logements sociaux. (La SCHL consent une aide financière aux organismes publics et privés sans but lucratif, y compris des coopératives de logement, afin de construire ou d'acheter des logements abordables).

Permettez-moi de faire deux observations au sujet des organismes exonérés. En premier lieu, lorsqu'un organisme de charité enregistré, une corporation d'habitation à prix modique, une municipalité ou Sa Majesté reçoivent un bien en capital plutôt qu'un don en espèces, le donateur peut choisir de considérer le montant du don et le produit de la disposition comme tout montant situé entre le prix de base rajusté (ou le coût du bien donné) et sa juste valeur marchande. Cette méthode permet d'éviter un gain en capital. En second lieu, une corporation qui prête du personnel à un organisme de charité, par exemple, pour l'aider à planifier et à gérer la construction ou alors pour administrer de façon permanente un ensemble de logements sociaux, ne serait pas en mesure de déduire le traitement versé à ce personnel. Toutefois, la corporation peut contourner la situation en faisant un don déductible à l'organisme de charité pour un montant équivalent au traitement en question, que l'organisme de charité verserait alors aux employés visés.

Enfin, quelques mots sur les parrainages. Selon la situation, il est possible de déduire un parrainage comme dépense d'affaires (par exemple s'il s'agit d'un parrainage promotionnel), évitant ainsi la limitation de 20 p. 100 imposée aux dons faits à des organismes de charité. S'il peut être prouvé que les dépenses ont été engagées à des fins d'affaires, nous examinerons si les dépenses sont raisonnables et si elles sont motivées principalement pour des raisons d'affaires (par exemple pour impressionner ou attirer des clients).

Les sociétés en commandite ont, jusqu'à tout récemment, été un véhicule favori pour mobiliser des capitaux aux fins de la recherche et du développement, de la réalisation de films, des IRLM et de bien d'autres projets en apparence valables. Dans tous les cas, cependant, leur viabilité dépendait des riches stimulants fiscaux dont pouvaient se prévaloir les associés, c'est-à-dire les

investisseurs du secteur privé, et de la capacité des promoteurs de limiter le risque auquel étaient exposés les associés. L'élimination de ces riches stimulants et l'introduction de règles statutaires sur l'exposition au risque, qui avaient pour but d'assurer l'attribution de la perte aux associés dans la mesure où leur investissement comportait un risque, ont largement restreint l'utilisation de ces sociétés comme abri fiscal intéressant.

Pour plusieurs raisons, les sociétés en commandite n'ont jamais été populaires au Canada pour développer ou gérer des ensembles de logements à prix modique. La déduction pour amortissement à l'égard des bâtiments est limitée à seulement 4 p. 100 sur une base décroissante. De plus, les règles restrictives à l'égard des immeubles locatifs peuvent exclure la déduction pour amortissement sur ces immeubles de façon à ne pas créer ni augmenter une perte provenant de la location de ces immeubles. Des règles de location restreignent également l'utilisation de la déduction pour amortissement à certaines transactions lorsqu'un financement a été consenti sous forme de bail. La possibilité que la déduction pour amortissement puisse être transférée d'une entité exonérée d'impôt à une entité sujette à l'impôt par le moyen d'une cession-bail a amené le gouvernement à introduire de telles restrictions.

Les crédits d'impôt à l'investissement sont calculés en pourcentage du coût en capital du bien. À l'heure actuelle, ils s'échelonnent de 0 à 15 p. 100 selon la date d'acquisition du bien, les dépenses effectuées, l'endroit de son utilisation, le genre de bien et le genre de contribuable. Toutefois, les crédits d'impôt à l'investissement à l'égard des immeubles comportent un nombre assez important de restrictions. De plus, les subventions, subsides ou autres formes d'aide des administrations fédérale, provinciales ou municipales à l'égard d'un bien peuvent diminuer le coût du bien aux fins de la déduction pour amortissement et du crédit d'impôt à l'investissement. Dans les autres cas, ces subventions ou autres formes d'aide doivent être calculées dans le revenu.

D'autres dispositions de la loi empêchent la déduction de diverses dépenses engagées pendant la construction, la rénovation ou la modification d'un bâtiment. On les appelle souvent des coûts accessoires. Étant donné la complexité de la loi, il n'est pas possible d'expliquer ici les sociétés en commandite ou toutes les dispositions relatives au développement immobilier. Aussi, tous ceux qui songent à mettre de l'avant une telle entreprise auraient avantage à nous écrire pour obtenir une décision anticipée.

Pour toute question au sujet de la Loi de l'impôt sur le revenu, adressez-vous à la Direction des décisions, ministère du Revenu national, 875, chemin Heron, Ottawa, téléphone : (613) 957-8953. Vous pouvez également recevoir notre circulaire d'information qui décrit ce service ou vous adresser à vos conseillers spécialisés.

Joe Lebovic
Président, Institut canadien d'aménagement urbain

Bien que le gouvernement puisse avoir un rôle à jouer dans la prestation de logements à Moosonee ou à Killaloe, il ne devrait pas le faire dans les grandes villes où cette activité incombe et devrait incomber à des spécialistes très compétents de renommée internationale du secteur privé. J'abonde dans le même sens qu'Allan Gregg de Decima Research lorsqu'il dit que 30 p. 100 des Canadiens croient que l'industrie privée est mieux placée que le gouvernement pour faire marcher les choses efficacement.

Le gouvernement nous assure qu'il a profité de ses erreurs et que le public veut qu'il s'implique dans ce domaine, mais d'un autre côté, il insiste pour imposer

un contrôle sur les loyers tout en connaissant fort bien l'ineptie de cette mesure. On peut dire à coup sûr que le gouvernement ne comprend pas l'intérêt public et que, par conséquent, le public ne veut pas que le gouvernement joue un rôle dans notre industrie, même celui qu'il exerce à l'heure actuelle.

Pour ce qui est de l'expérience acquise, permettez-moi de signaler que le projet Ataritiri à Toronto, dont a fait mention M. Burns, n'est pas un succès mais un fiasco. L'ensemble doit être situé à un endroit dont, selon nos chiffres, le prix du terrain à lui seul sera deux fois plus élevé que si l'on achetait des logements déjà meublés. Il y a un an et demi, à peu près à la même époque où le gouvernement a commencé à regrouper les terrains, mon entreprise a vendu 1 100 logements, quelques-uns à Scarborough et d'autres à Oshawa, à 38 000 $ pièce. Le gouvernement détenait une option d'achat sur ces logements, tout comme il détient une option d'achat sur tous les appartements à loyer contrôlé qui changent de mains quotidiennement, à un prix se situant à entre 35 000 $ et 60 000 $. Tout ce qu'il avait à faire était d'acheter les logements, de laisser en place les locataires à revenu modique et d'évincer les riches locataires qui vivent habituellement dans ce genre d'appartement ou alors d'augmenter leur loyer au taux du marché. Il ne l'a toujours pas fait. Par conséquent, dans quelques années, tous les appartements restants à loyer contrôlé seront occupés par des locataires à revenu moyen et supérieur parce que l'écart entre le taux du marché et les loyers actuellement versés, surtout dans le centre-ville, peut atteindre autant que 15 000 $ à 20 000 $.

Donner à ces locataires une somme forfaitaire de 30 000 $, par exemple, pour quitter les lieux ne produira tout simplement aucun résultat. Les locataires à loyer modique déménageront et le millionnaire emménagera. Pendant ce temps, l'ex-locataire se payera une belle vacance de ski en Suisse avec son 30 000 $ puis, à son retour, critiquera vertement le gouvernement parce qu'il n'y a plus de logement maintenant pour lui. La même chose se produira dans le cas des coopératives. J'ajouterai que le gouvernement fédéral ne favorise pas le contrôle des loyers. C'est strictement un désastre imputable aux administrations provinciales. Le gouvernement fédéral a les mains liées parce que le logement est un domaine de compétence provinciale.

Je suis très reconnaissant à la SCHL puisque c'est elle qui, à la fin des années 1940 et au début des années 1950, nous a enseigné le métier lorsqu'il y avait un besoin légitime de logements. Cet organisme dirigeait l'industrie du logement et nous envoyait ses inspecteurs pour nous montrer la façon de construire et d'agir.

Ces inspecteurs nous remettaient des feuilles de correction pour nos erreurs et la mienne s'étendait sur les deux côtés de la page. Mais à la longue, nous avons appris. Aujourd'hui, la SCHL doit être heureuse de nous avoir consacré ce temps et de voir à quel point nous avons progressé car, comme groupe, nous avons produit des milliers de logements depuis ce temps.

Il est malheureux que la SCHL ne s'implique pas davantage dans la prestation de logements à l'heure actuelle. Il y a bien des années, la SCHL avait trouvé une solution efficace pour répondre aux besoins en logements des personnes nécessiteuses. Ces logements faisaient l'objet d'un prêt hypothécaire à faible taux d'intérêt à condition d'y trouver uniquement des locataires dans le besoin. Voici comment fonctionnait le système : lorsqu'une famille désirait emménager dans l'un de ces logements, le gagne-pain devait produire un bordereau T4 qui nous permettait de confirmer son salaire et de décider si sa famille était admissible au logement. L'année suivante, il devait encore produire une T4. Si le salaire avait

augmenté au point que la famille n'était plus admissible, elle devait alors déménager pour faire place à une autre. Un concierge administrait le programme dont les bénéfices devaient être limités. Si les bénéfices augmentaient au-delà de la limite, on devait diminuer les loyers en conséquence. Le programme a été progressivement éliminé parce que certaines gens croyaient qu'il favorisait la création de ghettos.

Nous avons besoin d'un programme d'encouragement de ce genre. Pourquoi ne pas accorder à un promoteur-constructeur une subvention pour lui permettre de produire de 30 à 120 logements afin qu'il puisse les désigner comme logements à prix modique? Ou pourquoi ne pas lui offrir un taux d'intérêt moindre sur son prêt hypothécaire à condition que les logements soient réservés aux personnes dans le besoin? Peut-être pourrions-nous offrir des allocations-logement.

Le ministère du Logement de l'Ontario offre, ironiquement, des subventions à l'égard de l'un de ces logements qui sont supérieures à ce que le secteur privé peut pratiquer à l'égard d'appartements à loyer contrôlé. Il y a actuellement des cas où la subvention au loyer dépasse souvent 1 000 $ par mois. Les gouvernements pourraient acheter des logements et économiser ou alors offrir des allocations-logement afin de sabrer dans les frais administratifs. On ne peut pas prendre comme hypothèse que les organismes sans but lucratif sont nécessaires parce qu'ils éliminent le promoteur et le bénéfice qu'il réalise. N'oublions pas que les promoteurs-constructeurs versent plus de 50 p. 100 de leur revenu sous forme d'impôts! Et lorsqu'ils vont au ciel, leur succession doit encore débourser 25 p. 100. Lorsque tout aura été partagé, je doute qu'il puisse même rester 20 p. 100 à ma succession. Il s'agit d'une administration bien modeste lorsqu'on la compare à ce qu'il peut en coûter pour subventionner des «bien-pensants» à produire des logements à coût élevé.

Il y a bien des années, la SCHL avait commandé à la firme Woods Gordon une étude pour savoir quel genre de logement (privé ou public) était le plus rentable. Bien que les chiffres exacts n'aient jamais été diffusés, on a pu déterminer que le logement du marché privé affichait un rendement d'à peu près 15 p. 100 à 20 p. 100 supérieur.

Il y a donc des moyens efficaces de mettre en place des allocations-logement pour les gens dans le besoin. La société n'est pas obligée d'offrir des logements abordables à ceux qui peuvent se les payer. Il y a des gens qui ne peuvent emménager dans des logements locatifs parce qu'ils sont déjà occupés par des personnes à revenu moyen et supérieur qui profitent de l'écart entre le taux du marché et le loyer subventionné.

Selon moi, notre industrie a fait un travail fantastique. Mark Boléat a admis que les Canadiens étaient bien logés et que notre système fonctionnait rondement. Le ministre d'État (l'Habitation) a organisé cette conférence pour aborder plus précisément les aspects du financement du logement, car le gouvernement ne veut pas dépenser d'autre argent à cette fin. Toutefois, je suggérerais au ministre qu'il adopte la règle d'or : ceux qui ont l'or dirigent. Le marché du logement privé devrait avoir plus d'influence pour déterminer l'ampleur de l'intervention de la province sur le marché de l'habitation au Canada.

Période de questions

Martin Wexler de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine a rappelé les propos de Michael Geller qui avait signalé qu'il y avait très peu d'argent pour construire ou produire de nouveaux logements sociaux, étant donné que la plupart des budgets dans ce domaine servaient à financer les logements sociaux existants. «Nous sommes maintenant rendus à un point où il y a très peu d'argent pour répondre à un besoin évident. Beaucoup de municipalités attachent de l'importance aux

sans-abri, à la pénurie de logements locatifs et à l'accession à la propriété,» de dire Wexler.

Wexler a fait remarquer que le projet de Delancey Street et un autre projet de San Francisco qu'il a visité, lesquels ont pour but de fournir des logements et une continuité de soins aux personnes âgées d'origine chinoise, représentent des petits projets devant le besoin général. Bien qu'ils fournissent des logements hors marché, Wexler a signalé que les deux projets desservaient un créneau particulier. De plus, les deux reposent largement sur l'aide de bénévoles; les deux ont été mis sur pied par un entrepreneur qui avait déjà travaillé à un autre projet d'habitation pendant 20 ans; enfin, les deux ont besoin de moins d'argent pour fonctionner que ce que dépense le gouvernement fédéral au Canada et aux États-Unis pour résoudre des problèmes du même genre.

Wexler a également indiqué qu'il y avait 300 000 sans-abri à San Francisco et à Los Angeles. Wexler s'inquiète que, malgré la réussite de ces projets, l'énergie consacrée par les bénévoles pour les faire fonctionner et les contributions financières du secteur privé, le secteur bénévole ne peut apporter des solutions à des villes comme San Francisco.

«S'il n'y a pas d'argent pour satisfaire les nouveaux besoins au Canada, nous devrons dépendre du secteur volontaire et de la bonne volonté et du dévouement de ceux qui dirigent des ensembles d'habitation sans but lucratif afin de résoudre nos problèmes,» de dire Wexler. Celui-ci a toutefois souligné que l'expérience aux États-Unis avait révélé que le secteur volontaire ne pouvait à lui seul résoudre les problèmes de logement, surtout parce qu'il y a une demande excessive. «Si nous dépendons uniquement du secteur volontaire, nous ne pouvons répondre comme il faut au besoin croissant de logements locatifs ni au besoin d'accession à la propriété. Cela signifie que les projets sans but lucratif et le secteur volontaire ne constituent pas une solution. Tout au mieux, ils ne seront que des solutions partielles qui ne sauraient régler les problèmes de base,» d'ajouter Wexler.

Prenant la parole, Geller a fait remarquer qu'on n'avait jamais suggéré au gouvernement qu'il sabre dans les fonds. Celui-ci devrait et doit toujours fournir de l'argent pour aider ceux qui en ont le plus besoin. «Toutefois, nous essayons d'assurer que les crédits disponibles ne sont pas dépensés là où une bonne collaboration entre le secteur public, le secteur privé et les organismes sans but lucratif permettrait de fournir des logements sans aucune subvention,» de dire Geller.

En ce qui concerne le problème des sans-abri à Los Angeles, Geller a indiqué aux participants qu'il serait totalement irréaliste, voire impossible, d'essayer de résoudre le problème de ces 30 000 personnes en même temps. «Nous finirions par abandonner. Cependant, si nous commençons par construire des logements pour 30 de ces 30 000 personnes, il y a alors au moins une chance que nous puissions à la longue résoudre une partie plus importante du problème,» de dire Geller. Ce dernier a souligné qu'il fallait appliquer la solution progressivement. «Les problèmes de logement que nous éprouvons aujourd'hui se sont développés petit à petit et ils peuvent être résolus de la même façon. Ce n'est pas parce que nous réglons uniquement une petite partie du problème que nous devons crier victoire et arrêter tous nos efforts.»

Conférencier du déjeuner

William Perkins
Directeur exécutif
Wisconsin Partnership for Housing Development

Essayer de décrire en vingt minutes ce que j'estime être le plus important facteur de la politique du logement aux États-Unis au cours des 10 dernières années, c'est-à-dire l'apparition, comme force de premier ordre, de coentreprises entre le secteur public, le secteur privé et le secteur des associations sans but lucratif, représente pour moi un défi intimidant qui me remet les deux pieds sur terre. Comme l'a souligné le professeur Fallis dans son exposé, la coentreprise est une forme d'institution (celle qu'on trouve aux États-Unis) typiquement de création américaine. Autant il est important de comprendre ce que sont les coentreprises, autant il est nécessaire de comprendre les raisons et les modes de leur création.

Dans le temps qui m'est alloué aujourd'hui, j'examinerai un genre particulier de coentreprise qui est représentatif des quelque 30 autres qu'on trouve aux États-Unis. Bien que la Wisconsin Partnership for Housing Development est la seule en son genre qui fonctionne au niveau de l'État, elle comporte beaucoup de similitudes avec la Baltimore Housing Partnership, la Chicago Housing Partnership, la New York Housing Partnership, la Boston Housing Partnership et bien d'autres.

À l'origine, ces genres de coentreprise ont été créés pour diverses raisons, dont l'une était le retrait massif du gouvernement américain, à compter de 1980, du financement des logements pour personnes à faible revenu. De pair avec le gouvernement, les promoteurs commerciaux se sont également retirés, dans l'ensemble. Lorsque ces promoteurs ont participé à la construction de logements pour personnes à revenu faible et moyen, il n'y a jamais eu de place pour les grands organismes sans but lucratif.

Le gouvernement n'a jamais aimé que les organismes sans but lucratif s'occupent de promouvoir et de gérer des logements, pas plus d'ailleurs que ceux-ci n'aimaient la présence du gouvernement. Une fois que le gouvernement fédéral se fut retiré, les organismes sans but lucratif et les organismes publics locaux ont essayé de continuer à produire des logements sans faire appel aux ressources fédérales. En réalité, ils produisent encore le genre de logement dont ne se sont jamais occupé les promoteurs.

L'industrie de la promotion immobilière favorisait plutôt la construction neuve destinée surtout aux personnes âgées et en grande partie dans les régions suburbaines. Elle n'était pas intéressée à la revitalisation du centre-ville, ni à des projets s'adressant à des clients difficiles à loger ou comportant un risque important.

La Wisconsin Housing Finance Agency n'a pas pris les devants pour répondre aux besoins en logements locatifs, pour entreprendre des projets de revitalisation de quartier ou pour travailler avec des organismes sans but lucratif. Notre organisme de financement des logements s'était accoutumé aux programmes fédéraux autant que les promoteurs commerciaux.

Bien que le gouvernement fédéral se soit retiré du financement des ensembles de logements, le groupe promoteur de logements de l'État du Wisconsin croyait qu'une participation du secteur privé était possible. Pour y arriver, il nous fallait mettre sur pied un véhicule qui servirait d'intermédiaire entre les trois secteurs, c'est-à-dire le secteur public, le secteur privé et le secteur privé sans but lucratif. Le gouverneur du Wisconsin a aidé à établir la Wisconsin Partnership, une société institutionnelle qui agit comme intermédiaire ou comme courtier à la grandeur de l'État pour tous les intervenants de ces trois secteurs. Cette

coentreprise a pour rôle d'aider les coentreprises de logement locales à fonctionner.

Dans certains cas, on peut créer des coentreprises, et on l'a d'ailleurs fait, autour d'un projet unique; dans d'autres, elles peuvent faire l'objet d'une mise sur pied plus officielle et avoir comme mandat unique de réaliser un grand nombre de projets sur de longues périodes.

Il y a quatre éléments indispensables à la création de coentreprises. En premier lieu, il faut bien comprendre le problème. Puis il faut avoir un consensus sur la stratégie à l'utiliser. Les logements qui deviennent abordables pour les personnes à faible revenu reposent sur un montage financier particulier. Il est donc important de compter sur quelqu'un qui peut investir ces sommes judicieusement.

La compréhension du problème et le consensus sur la stratégie se produisent le plus souvent par l'intermédiaire d'un groupe de travail constitué à cette fin. À cette étape, la Wisconsin Partnership fournit un savoir-faire technique afin que le groupe de travail puisse analyser les diverses méthodes utilisées pour répondre aux besoins et pour établir avec certitude le coût de l'entreprise. Nous ne sommes pas théoriciens; les théoriciens sont les spécialistes qui travaillent dans le secteur privé et public et dans le secteur des organismes sans but lucratif.

Le financement est l'un des aspects les plus délicats de ce genre d'entreprise. Si vous comptez investir dans le logement, il y a seulement trois façons de le faire : vous pouvez prêter, vous pouvez investir ou vous pouvez donner votre argent. C'est la même chose pour chaque programme, peu importe son mode de fonctionnement, sa conception ou ses caractéristiques.

Le financement d'un programme appelle également d'autres décisions : à qui allez-vous consentir des fonds pour produire des logements, quel genre de logement produisez-vous, confiez-vous de l'argent à des particuliers ou à des promoteurs, voulez-vous travailler avec des parrains commerciaux ou sans but lucratif, votre participation est-elle à court terme ou à long terme? Les réponses varient d'un projet et d'un individu à l'autre, mais nous avons quand même pu établir quelques réponses magiques au sujet du rôle qui doit incomber au secteur privé, au secteur public et au secteur sans but lucratif.

Bien entendu, on part toujours de la prémisse que les gens disposent d'une certaine somme qu'ils peuvent affecter à leur logement. Une partie de cet argent doit servir à autre chose qu'à payer le prix du logement et une autre partie doit également être réservée aux mensualités du prêt. La différence entre ce montant et ce qu'il en coûte réellement pour produire un logement est ce que l'on appelle «l'écart.» Dans le domaine du logement pour personnes à faible revenu, tout ce qu'on essaie de faire, c'est de trouver des moyens de combler cet écart.

Une façon consiste à offrir des prêts à faible taux d'intérêt qui est soit reporté, soit calculé sur une longue période. C'est à ce stade que nous négocions avec les gens pour essayer de les faire participer à leur programme.

Nous avons aussi constaté qu'il était important de dire aux gens dont nous avions sollicité de l'argent que nous étions les gestionnaires des programmes. Il importe que quelqu'un demeure responsable des résultats.

Le plus important programme de financement que la Wisconsin Partnership ait établi a été un fonds renouvelable à Milwaukee, lequel comprenait 10 établissements privés de prêt, des grandes banques et des établissements d'épargne et enfin la Wisconsin Electric, la plus grosse utilité de Milwaukee. (Nous tentons actuellement de mobiliser des capitaux supplémentaires car les fonds initiaux ont déjà été utilisés : dans le cas de prêteurs privés, il s'agit de

11,5 millions de dollars sous forme de capital.) Une société distincte, la Housing Partnership Corporation, a été mise sur pied pour l'isoler du reste de nos activités. Les fonds consentis par ces intervenants, à des taux d'intérêt différents, sont regroupés par cette société dont le travail consiste à garantir et à administrer les prêts pour les divers projets. Un comité d'investissement représentant tous les participants prend les décisions réelles à l'égard des prêts. L'argent est prêté à des projets individuels dirigés par des parrains sans but lucratif.

La société fournit également de l'aide technique aux projets, qui s'est révélée essentielle à la réussite des projets et à la crédibilité des sources de financement. Les parrains comprennent et admettent qu'ils ont un meilleur produit si nous sommes en mesure d'aller au-delà de nos procédures normales de garantie et dire aux clients que si cela ne fonctionne pas, nous pouvons peut-être les aider.

Jusqu'à maintenant, nous avons consenti près de 6 millions de dollars en prêts et près de 400 logements et environ 85 projets individuels ont été réalisés. Ces projets comportent pour la plupart la rénovation de logements unifamiliaux et bifamiliaux par des entreprises de quartier sans but lucratif.

La Wisconsin Partnership a aussi été en mesure de recourir à de «vrais» capitaux propres pour combler une partie de cet écart. J'entends par là des capitaux dont le placement doit procurer un taux de rendement. Cette option s'est avérée possible aux États-Unis, car le gouvernement fédéral offre certains encouragements fiscaux aux personnes qui investissent dans des logements abordables, par exemple en leur consentant des crédits d'impôt pour la construction de logements pour locataires à faible revenu. Il s'agit là de crédits qui diminuent directement les impôts, dollar pour dollar. En d'autres mots, si vous investissez de l'argent dans un ensemble de logements pour personnes à faible revenu, vous pouvez utiliser chaque année pendant dix ans un crédit fiscal, qui correspond à un pourcentage du coût de l'ensemble. Dans le cas de dépenses de construction ou de remise en état, le crédit est de 9 p. 100. Essentiellement, cela signifie que vous vendez à un investisseur un crédit d'impôt équivalent à 90 p. 100 du coût initial de l'ensemble. Voilà qui est fort intéressant.

Les crédits d'impôt fédéral représentent moins que le coût total de remise en état ou de construction du logement, car ils correspondent uniquement à un pourcentage; vos investisseurs investissent uniquement un pourcentage du coût dans l'ensemble, car ils veulent bénéficier d'un taux de rendement. Celui-ci correspond aux crédits supplémentaires et s'ajoute à leur investissement en espèces. Les investisseurs placent également leur argent sur une certaine période. Nous avons constaté que les entreprises qui investissaient voulaient le faire sur une base annuelle. Bien entendu, les promoteurs ont besoin des fonds dès le départ car leur budget en dépend. Les fonds doivent donc être transformés en capitaux de démarrage par un prêt-relais, c'est-à-dire un prêt garanti par un billet de l'investisseur. Ici encore, une partie de la subvention est perdue car ces prêts portent intérêt. En effet, il en coûte quelque chose pour garantir la disponibilité des fonds de l'investisseur.

L'utilisation des capitaux propres investis par des sociétés procure un avantage, car la loi fiscale aux États-Unis favorise les sociétés. Celles-ci peuvent employer des crédits illimités pour diminuer des revenus de toute provenance et non pas seulement d'autres activités immobilières. Toutefois, nous savions aussi que les sociétés n'allaient pas elles-mêmes se donner des crédits. Nous avons donc fondé le Housing Equity Fund qui, initialement, comprenait 12 grandes sociétés de la ville qui avaient accepté de se regrouper afin d'investir dans des projets admissibles à des crédits d'impôt. Outre le taux de rendement, l'investissement était

fort intéressant, car le risque était partagé entre les membres et parmi un portefeuille diversifié de projets.

Nous avons ensuite établi, ou plus précisément ils ont établi avec notre aide, un organisme distinct sans but lucratif qui, à cause des particularités de la loi fiscale aux États-Unis (les avantages fiscaux peuvent seulement être transférés à une société par l'intermédiaire d'une association et non par une autre société), devait mettre sur pied une société de placement. Celle-ci investit dans des projets individuels, eux-mêmes créés sous forme de sociétés en commandite. L'associé principal de ces projets est l'organisme sans but lucratif. Les investisseurs corporatifs constituent les seuls associés en commandite et jouissent de tous les avantages fiscaux parce qu'ils ne sont pas transférables à l'organisme sans but lucratif.

À l'instar du fonds renouvelable, le Housing Equity Fund a pour fonction de gérer le programme, d'évaluer les propositions, de faire des recommandations, d'administrer les placements et de fournir de l'aide technique aux projets.

Bien que le Housing Equity Fund comble une partie de l'écart, nous essayons constamment de diminuer notre dépendance à l'égard de deniers publics fort rares. Pour ce faire, nous avons, entre autres choses, créé le Energy Conservation Incentive Fund. On se rappellera que des compagnies pétrolières avaient été poursuivies pour avoir vendu des vieux stocks au prix des nouveaux. Les compagnies pétrolières ont été reconnues coupables et ont dû rembourser au gouvernement fédéral beaucoup d'argent. Le gouvernement a remis l'argent à chacun des États. Nous sommes intervenus à ce moment-là pour signaler qu'il était important que les logements pour personnes à faible revenu soient éconergiques, surtout ceux que nous étions à remettre en état. Nous avons suggéré au gouvernement de l'État d'affecter l'argent à cette fin. Comme l'État était prêt de toute façon à distribuer cet argent, nous avons pu obtenir des emprunts sans intérêt à paiements différés ainsi que des subventions tant que les logements demeuraient abordables. Ici encore, cet argent a servi à combler une partie de l'écart.

Le dernier mécanisme utilisé a consisté à remettre plus d'argent entre les mains des résidents pour leur permettre d'absorber une partie des coûts. L'État a ainsi adopté une loi qui permettait, pour la première fois en dix ans, d'affecter au logement au Wisconsin une partie des crédits réels de l'État. Les crédits ont été dispensés sous forme de subventions ou de prêts à des acheteurs de maison et à des locataires afin d'augmenter leur pouvoir d'achat.

Notre rôle comme groupe de défense? Nous avons vu un besoin et, par les alliances que nous avons conclues avec le secteur privé, le secteur public et le secteur des organismes sans but lucratif, nous avons été en mesure de faire démarrer ce programme. Le gouvernement de l'État s'était habitué aux représentations des groupes de sans-abri, des organismes de quartier et des agences de services sociaux si bien qu'il a été pris un peu de court lorsqu'il a entendu les dirigeants de grandes sociétés et d'établissements de crédit lui signaler que ce projet constituait pour eux une priorité.

Nous avons mis sur pied une diversité de programmes spéciaux offrant différentes options de financement. Toutes les coentreprises comme la nôtre ont été qualifiées d'opportunistes, mot que j'ai adopté. Il est vrai que nous saisissons toutes les occasions qui se présentent. Si quelqu'un veut investir dans la construction de logements abordables et qu'il désire que le programme porte son nom ou que des règles bizarres soient instituées, nous trouverons un moyen de l'accommoder. Notre rôle est de regrouper les éléments afin que les projets fonctionnent.

Jusqu'à maintenant, nous avons mobilisé 17 millions de dollars ainsi que 6,5 millions

de dollars sous forme de crédits de l'État. Cet argent a servi entièrement à la construction d'environ 500 logements à prix abordable. Étant donné que nous ne consentons pas de prêts hypothécaires de base à long terme, nous avons pu obtenir, par effet de levier, de trois à quatre fois la somme en question pour produire des logements abordables. Cela ne serait jamais survenu sans les crédits spéciaux.

Le financement est uniquement l'un de plusieurs obstacles. En effet, il faut aussi trouver quelqu'un qui soit capable et désireux d'utiliser l'argent. C'est à ce stade qu'entre en jeu ce que j'appelle le troisième élément de la coentreprise. Les organismes communautaires sans but lucratif, qui sont souvent les seuls à vouloir entreprendre la production de ce type de logement, font preuve d'un engagement extraordinaire à la cause, d'une très grande débrouillardise et de beaucoup d'énergie. Toutefois, les compétences techniques leur font souvent défaut et ils n'ont aucune expérience de la promotion immobilière. L'aide technique est une autre fonction que nous ajoutons à notre rôle.

En intégrant dans le budget global des fonds pour nos programmes de financement, nous avons été en mesure d'offrir une aide technique de nombreuses façons : trouver des emplacements, entreprendre des études de marché et de faisabilité; mobiliser le reste des capitaux dont les clients ont besoin, toutes des tâches spécifiques à un projet; ou aider des organismes de service ou communautaires à devenir des promoteurs immobiliers (fonction organisationnelle).

Étant donné que les organismes communautaires sans but lucratif ne sont appuyés par aucun type de programme fédéral aux États-Unis (on ne les a pas considérés comme des intervenants de force dans la production de logements pour personnes à faible revenu), ils ont besoin d'une source stable de fonds pour fonctionner. Il est essentiel d'en faire des clients «acceptables» à des fins de prêt et d'investissement.

Toujours dans le cadre de la loi gouvernementale, nous avons recommandé que l'État accorde des subventions à ces organismes pour qu'ils puissent assumer leurs frais de fonctionnement et de prédéveloppement.

Il est parfois arrivé que nous ne trouvions personne pour produire le genre de logement nécessaire. Dans ces cas, nous avons créé des entreprises locales.

Permettez-moi de souligner que nous travaillons toujours à mettre sur pied des coentreprises locales. Nous sommes une société qui fonctionne à la grandeur de l'État mais notre rôle principal est de faire naître ce genre de relation dans les collectivités.

Je dois un peu remettre en question les observations du professeur Fallis lorsqu'il dit que l'expérience des États-Unis en matière de coentreprises publiques/privées ne s'applique pas au Canada. Nous avons appris que les relations entre les partenaires d'une coentreprise étaient plus importantes que les sommes engagées. Bien que le gouvernement et le secteur privé entretiennent déjà des relations, nous avons amené des prêteurs et des sociétés à travailler ensemble d'une façon différente. Ce faisant, nous avons pu remodeler le système de production de logements pour les personnes à faible revenu aux États-Unis.

Ce processus de coentreprise a eu trois conséquences heureuses. En premier lieu, une plus grande sensibilisation aux besoins, et l'engagement pour les résoudre, de la part du milieu des affaires local, régional et national. Aux États-Unis, cela s'est révélé essentiel pour susciter le dialogue politique qui amènera à la longue le gouvernement à s'engager davantage dans le secteur du logement social. Aux États-Unis, le secteur privé exerce une énorme influence sur le processus politique. Fondamentalement, ce que le secteur privé considère comme important le devient aussi pour le gouvernement

national; par conséquent, si le logement social prend à ses yeux une priorité, ce sera la même chose pour le gouvernement du pays.

Le nouveau projet de loi fédéral sur le logement est un produit du groupe de travail national sur le logement qui avait été créé sur la base de coentreprises entre le secteur public et le secteur privé.

La deuxième conséquence a été la relation qu'ont entretenue le secteur privé et les organismes sans but lucratif. D'une manière générale, comme producteur de logements aux États-Unis, ces organismes ont encore une activité très réduite. Toutefois, leur rôle s'accroîtra largement dans l'avenir. Le soutien accordé par les entreprises à cause de leur relation intime, étroite et personnalisée dans les coentreprises est essentiel pour procurer un support politique aux organismes sans but lucratif et leur permettre d'avoir accès à des programmes de financement qui ne sont pas nécessairement conçus à leur intention, pour cibler des programmes destinés particulièrement à leur intention et enfin pour leur acheminer des fonds.

La relation entre le secteur public et le secteur privé est également importante, car elle permet aux organismes sans but lucratif de se perfectionner, de se spécialiser et d'accroître leur compétence. Malheureusement, les coentreprises publiques/privées ont pris du temps à se développer aux États-Unis vu que, dans bien des cas, elles faisaient partie de programmes gouvernementaux. En d'autres termes, il n'y a pas eu de tentative de la part des organismes sans but lucratif d'exercer un contrôle ou d'avoir le dernier mot sur leur budget. Personne ne s'est arrêté à la productivité ou à l'efficacité, car l'acte politique de subventionnement était souvent pour le gouvernement la seule mesure importante.

Comme troisième conséquence, nous savons maintenant que le secteur privé doit participer à l'effort collectif de trouver des solutions au problème du logement, ce qu'il fait, mais d'une façon positive.

Aux États-Unis, les coentreprises sont devenues la force dominante des années 1980 et elles continueront de l'être dans les années 1990. La nouvelle loi fédérale sur le logement ne repose plus sur un financement catégorique mais bien sur des blocs de subventions au logement qui sont maintenant confiés au gouvernement des États et des collectivité. Dans la très grande majorité des cas, je prévois que les subventions serviront à des projets que des coentreprises locales auront créés par nécessité à cause de l'effondrement de l'ancien système. Le retour du gouvernement fédéral dans ce secteur signifie simplement qu'il aura à s'adapter à une nouvelle réalité.

PLÉNIÈRE : OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

PAR GEORGE FALLIS
PROFESSEUR AGRÉGÉ
DÉPARTEMENT D'ÉCONOMIQUE
UNIVERSITÉ YORK

Le ministre et notre autre coprésident, Tom Alton, ont ouvert la conférence en nous invitant à relever le défi d'influencer la politique du logement au Canada. D'une certaine façon, la dernière heure de toute conférence est pour moi la plus précieuse, car nous avons alors la chance de distiller les idées importantes. Je résumerai donc trois points principaux. En premier lieu, exposer à nouveau le mandat qui nous avait été confié aujourd'hui. En deuxième lieu, m'écarter un peu du sujet pour parler brièvement des séances d'hier. Enfin, examiner les observations faites par les autres responsables d'atelier.

Notre mandat pour la deuxième journée consistait à examiner de nouvelles idées et sources de financement pour loger les Canadiens à faible revenu. Dans ses observations d'ouverture, si vous vous rappelez bien, le ministre nous avait déjà demandé de faire preuve à la fois d'esprit créateur et de compassion.

Notre tâche la plus importante était d'examiner si le concept des coentreprises publiques/privées pouvait nous apporter de nouveaux instruments de financement des logements pour personnes à faible revenu. Un conférencier a décrit le rôle du gouvernement, un autre a parlé des dons corporatifs et individuels, un autre encore a expliqué le rôle de l'entraide et enfin le conférencier du déjeuner nous a clairement exposé le modèle aux États-Unis. À partir de cela, nous devions nous demander si cette innovation comportait des avantages et pouvait s'appliquer au Canada. Toutefois, nous n'avions aucunement à nous borner à cette forme particulière de coentreprise publique/privée.

Cela étant dit, permettez-moi de transgresser le mandat du rapporteur et de vous parler des séances d'hier. La plus grande partie des travaux d'hier se rapportent à la notion de financement du logement.

Qu'il s'agisse de financer des universités, de construire des logements sociaux, de subventionner des chorales ou hôpitaux pour enfants, etc., il importe que tous les débats au sujet de la politique sociale passent par le cadre macro-économique. Pour ce qui est du logement, l'instabilité prévue des taux d'intérêt causera des difficultés non seulement aux personnes à revenu moyen qui essaient d'acheter une maison, mais également à celles qui cherchent à obtenir diverses formes d'aide financière pour se loger. À cause de l'accumulation de la dette nationale, il est peu probable que le gouvernement fédéral mette sur pied d'autres grands programmes de dépenses, quel que soit le parti au pouvoir. Par exemple, bon nombre des programmes de restriction adoptés par le premier ministre Thatcher avaient été mis de l'avant par le Parti travailliste lorsqu'il était au pouvoir. Au Canada, le gouvernement fédéral dépense actuellement 1,8 milliard de dollars chaque année pour maintenir le logement social à son niveau actuel. Or, depuis cinq ans, les subventions versées ont augmenté en termes réels de 25 p. 100.

Avant de trouver des solutions à long terme, il importe de remettre de l'ordre dans notre système macro-économique. À long terme, le problème du logement social pourra se résoudre lorsque les gens trouveront des emplois stables. M. Beigie nous a parlé d'immobilisations sous forme de machines et de matériel, si je ne m'abuse. Dans notre cas, il s'agit d'investissements dans le capital humain.

Pour ce qui est du financement hypothécaire, les titres hypothécaires et les prêts hypothécaires indexés constituent sans doute des innovations utiles pour le secteur du logement subventionné. Je vous

rappellerai que le secteur des coopératives d'habitation utilise déjà les prêts hypothécaires indexés. De plus, de nombreux arrangements financiers complexes aux États-Unis proviennent en réalité d'une juxtaposition de diverses formes d'aide ou de baux structurés qui comportent donc divers régimes de mensualités. En d'autres termes, même si l'on recourt à des instruments hypothécaires novateurs ou à des arrangements financiers juxtaposés, une bonne partie des problèmes touche autant le secteur traditionnellement non subventionné que le secteur subventionné. Une partie des solutions touchera également les deux.

Cela étant dit, permettez-moi de revenir à une observation importante faite hier, et reprise par M. Boléat, selon laquelle notre système de financement des logements a bien fonctionné au Canada. Il s'agit d'un système très perfectionné qui a été intégré aux marchés financiers nationaux et internationaux. De plus, spécialement depuis les modifications de 1978 qui permettaient au secteur sans but lucratif de solliciter le marché privé pour obtenir des prêts hypothécaires, notre système de financement des logements a également bien servi les programmes d'aide au logement.

Voilà qui complète ma petite incursion dans les événements d'hier. Toutefois, la plus grande partie des débats d'hier intéresse les mécanismes de financement des logements subventionnés.

Les participants aux ateliers devaient examiner si les coentreprises publiques/privées pouvaient fournir une aide supplémentaire aux logements sociaux ou subventionnés. Les participants ont été unanimes à dire qu'aucun nouveau programme fédéral de subventionnement n'est actuellement annoncé. Toutefois, ils ont reconnu qu'il existait un besoin constant d'aide.

Les participants devaient ensuite se demander si les coentreprises publiques/privées étaient la voie de l'avenir et si elles constitueraient un véhicule important ou non pour explorer de nouvelles solutions.

À cette question, le consensus a été plus difficile. En effet, il s'agissait d'une option parmi bien l'autres, dont la déréglementation des municipalités. Les milieux financiers, qui ont l'habitude de consentir des prêts hypothécaires, ont semblé fort intéressés à l'idée de travailler avec des coentreprises publiques/privées.

On a aussi mentionné que les coentreprises publiques/privées aideraient à diminuer le coût du stock de logements au pays et des services qui y sont associés. Bien sûr, certains ont au départ exprimé certaines réserves mais lorsqu'un responsable d'atelier a signalé que cette méthode permettait de faire appel à un plus grand nombre d'intervenants, les participants à l'atelier ont trouvé l'idée plus acceptable.

De fait, au Canada, la politique du logement a évolué au point où il est maintenant pratique courante de solliciter des intervenants. Le gouvernement et le secteur privé s'intéressaient à ce secteur dans les années 1950 et 1960 et par la suite, le secteur des organismes sans but lucratif a commencé à jouer un rôle important. Le secteur privé a été un peu moins actif dans le domaine du logement social, surtout après l'interruption du Programme des compagnies de logements à dividendes limités. À l'heure actuelle, un nombre encore plus grand d'intervenants sont officiellement amenés à participer à ce processus. C'est un membre de l'auditoire qui, pendant la présentation de M^me^ Silbert, m'a soulevé ce point, d'une manière fort éloquente, ajouterais-je : «Seule une femme aurait pu faire cela.» À ce moment, M^me^ Silbert faisait remarquer que, devant de tels problèmes, un homme aurait songé aux critères de garantie et aurait procédé à une évaluation rationnelle de tous les éléments alors qu'une femme aurait tout simplement tenté de les solutionner.

Cette sollicitation de différents intervenants dans le processus, qu'il s'agisse de femmes, de groupes d'entraide ou quoi que ce soit, me laisse croire qu'il y a une énergie considérable inexploitée.

Voyons maintenant le rôle des coentreprises publiques/privées. Si je comprends bien, l'expérience des États-Unis est particulière, car bon nombre des coentreprises qu'on y trouve ont été créées à cause des crédits d'impôt à l'égard des logements pour personnes à faible revenu. Bien qu'on n'ait pas semblé s'acheminer dans cette direction au Canada, on a quand même discuté du moyen le plus efficace et le plus pertinent d'amener le gouvernement fédéral à continuer à s'intéresser aux gens qui ont des besoins essentiels.

On a aussi souligné que les coentreprises publiques/privées n'étaient pas un concept nouveau au Canada. Comme l'a fait remarquer M. Geller, elles existent depuis bien des années. Il y a énormément d'innovations à l'échelon des localités, à partir de la Vancouver Land Development Corporation jusqu'à la Cape Breton Labourer's Development Company, qui ont tendance à se perdre dans les débats nationaux. On a eu l'impression que les circonstances locales devraient influencer toutes les mesures et que les coentreprises publiques/privées ne sont pas un concept national puisqu'elles prennent racine dans les collectivités. Lorsqu'on a abordé la question des dons de charité des entreprises, c'est-à-dire lorsque de grandes entreprises donnent des sommes importantes, on a fait remarquer que cela survenait uniquement en réalité dans les grandes villes. Il est peu probable qu'on constate une telle situation dans les petites villes. Bon nombre de nos attitudes sont basées sur des municipalités riches et développées; en fait, beaucoup de municipalités moins bien nanties auraient de la difficulté à mettre sur pied le genre d'initiative locale dont nous avons tellement entendu parler depuis deux jours.

Pour ce qui est du rôle du gouvernement, la plupart des échanges ont porté sur le rôle de la SCHL. On a notamment recommandé que cet organisme joue un rôle important comme centre d'échange d'idées et d'information, à la fois en recueillant des données sur l'expérience des collectivités au Canada et en examinant davantage les aspects du modèle américain qui pourraient s'appliquer au Canada.

On a été largement d'avis que les prêteurs seraient plus enclins à participer à des initiatives locales si la SCHL appliquait d'une façon plus créatrice ses critères de garantie aux termes du régime actuel d'assurance hypothécaire. Cela nécessiterait peut-être un programme implicite ou explicite de subventions publiques, mais l'idée mérite d'être examinée, au moins pour assurer que la souscription du risque représente la meilleure façon d'utiliser les deniers publics. Certains sont convaincus que de tels projets ne sont pas aussi risqués qu'on pourrait le supposer.

Quelques participants ont également été d'avis qu'il y aurait lieu de remanier d'une façon plus créatrice les programmes existants, par exemple en s'occupant de l'emplacement actuel des logements sociaux et des projets de compagnies à dividendes limités ou en mettant au point une formule de récupération des subventions.

Les parrainages corporatifs n'ont pas suscité beaucoup de discussion, si bien qu'on n'a pas pu déterminer si les grandes entreprises s'impliqueraient dans une activité de ce genre.

On a cependant discuté de l'idée que les entreprises construisent des logements pour leurs travailleurs et établissent ainsi un lien entre une main-d'œuvre compétente et disponible et le logement, comme c'est le cas principalement à San Francisco avec Bridge Corporation. En d'autres mots, à cause des problèmes de logement, les entreprises ont de la difficulté à attirer des travailleurs.

L'autoconstruction est un autre domaine qui peut être exploité et qui conviendrait sans doute le plus à une coentreprise publique/privée. De fait, les coentreprises créées aux termes d'un projet d'autoconstruction peuvent réussir à atténuer les craintes des prêteurs au sujet de la qualité du produit ou recourir à des inspecteurs du bâtiment pour donner des conseils aux gens qui construisent leur propre maison. De fait, les inspecteurs du bâtiment à Toronto estiment que leur rôle consiste à éduquer les gens au sujet de leur travail. Les activités d'autoconstruction pourraient se prêter à des projets de rénovation dans les grandes villes, bien qu'on croit souvent que cela n'est pas possible; toutefois, il est plus probable que les activités d'autoconstruction auront plus de succès dans le secteur de l'accession à la propriété dans les provinces de l'Ouest et dans les Maritimes où il y a déjà une forte activité.

Plusieurs ateliers ont examiné l'écart entre le coût d'un logement abordable et le prix que les gens devraient payer. Cet écart est démesuré dans le cas des personnes à faible revenu. Les participants aux ateliers ont souligné que le gouvernement fédéral devrait quand même continuer à s'occuper de cette question. On a cité l'exemple d'une coentreprise locale à Vancouver qui s'occupe d'aménager des logements pour personnes à revenu variable mais qui s'est embourbée à cause des problèmes liés aux suppléments de loyer. Si ce genre de logement doit être offert lorsque le nouvel ensemble sera construit, le problème du PDMC (Pas dans ma cour) surgira. La meilleure façon de surmonter ce problème est de construire au départ tous les logements pour personnes à revenu variable au lieu de mettre en place plus tard les logements subventionnés.

Plusieurs participants ont fait remarquer qu'il fallait s'occuper de cet écart, car à la fin, quelqu'un doit en subir les conséquences, que ce soit par un changement de zonage ou par des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché.

Les participants ont notamment examiné, sans toutefois se mettre d'accord, le moyen le plus efficace que pourraient prendre les différents paliers de gouvernement pour combler cette partie de l'écart pour les personnes à très faible revenu. Certains semblaient croire qu'il faudrait engager directement des sommes dans ce domaine plutôt qu'offrir des crédits d'impôt puisque ceux-ci suscitent des problèmes au moment de sélectionner les bénéficiaires, de fixer les montants maximums ou de procéder à une évaluation convenable des programmes. Comme nous le savons tous, le marché privé réussit extrêmement bien à transférer des activités non subventionnées à des programmes de subventionnement lorsque de tels programmes sont offerts.

Bien qu'ils ne l'aient pas clairement exprimé, les participants m'ont semblé d'avis que les coentreprises publiques/privées trouveraient sans doute leur plus grande utilité en s'occupant du segment de la population qui est actuellement mal servi par le marché à cause de la façon dont a évolué notre système actuel de financement des logements. Les logements pour personnes âgées ont suscité beaucoup d'intérêt. À cet égard, quelques prêteurs du secteur privé ont indiqué que les coentreprises publiques/privées leur conviendraient beaucoup mieux au départ.

Permettez-moi de terminer par une observation personnelle. S'il est vrai que les coentreprises publiques/privées reposent sur une double relation, elles semblent faire intervenir au moins quatre groupes : le secteur public, le secteur privé, le secteur tertiaire ou sans but lucratif et les particuliers eux-mêmes. L'expression coentreprises publiques/privées représente en fait un obstacle et c'est pourquoi je préfère parler simplement de «coentreprises.» Peu importe que nous en acceptions le principe, nous revenons toujours à l'idée que nous avons

besoin de logements sociaux et que la coentreprise publique/privée est un instrument qui vaut la peine d'être exploré.

Période de questions

Elle-même embarrassée par l'expression «coentreprise publique/privée,» Alexandra Wilson a accueilli avec joie le changement de terminologie proposé par Gorge Fallis, c'est-à-dire «coentreprise.» Après avoir écouté les exemples de coentreprise de promotion du logement aux États-Unis, Wilson a fait remarquer que même si les sociétés et les fondations avaient donné plusieurs millions de dollars supposément déductibles d'impôt au projet Delancey Street à San Francisco, la main-d'oeuvre non rémunérée avait figuré pour 16 millions de dollars.

Wilson a fait cette observation à l'égard de la Wisconsin Corporation : «J'avais l'impression qu'on décrivait nos programmes de coopératives d'habitation ou de logement sans but lucratif. À l'exception de la Wisconsin Electric Company qui contribuait à ce qui était essentiellement un fonds de démarrage sans intérêt, la seule chose que semblait faire le secteur privé était de prêter de l'argent au taux de rendement habituel. Les autres sommes qu'il contribuait lui étaient remboursées par des crédits d'impôt. Par conséquent, le coût était financé par le gouvernement, c'est-à-dire par le public. Celui-ci fournissait l'argent nécessaire pour combler l'écart entre le «loyer économique» des habitations et le prix que paieraient les occupants.»

Wilson a ensuite parlé de l'expérience au Canada et aux États-Unis. «Les Américains semblent être obligés de mettre sur pied quelque chose qui fonctionne et qui est économiquement rentable pour une foule d'intervenants. Sachant combien d'efforts il faut déployer pour y arriver, ils doivent sûrement passer beaucoup de temps à mettre en place ce genre d'initiative. Or, d'une façon ou d'une autre, ce temps doit être rémunéré et personne n'a dit si les bénévoles fournissaient une aide technique. On a plutôt abordé la question des frais de service et c'est pourquoi je me suis demandée si ce système était aussi efficace que le nôtre sur le plan économique.»

Wilson a été surprise de constater que seulement 500 logements avaient été construits dans tout l'État du Wisconsin au cours d'une si longue période et elle a fait remarquer que le système américain semblait «autant se démarquer par l'absence de son volume de production que par son ingéniosité, sa diversité et la participation des collectivités.» En résumé, Wilson s'est demandée jusqu'à quel point l'expérience américaine pouvait servir de modèle pratique pour les Canadiens.

En réponse, Joe Lebovic a essayé de clarifier l'expression «don de charité.» Il a souligné qu'il était faux de penser que les dons étaient remboursés sous forme de crédits d'impôt. Il est vrai que le donateur récupère une partie de son don par des crédits d'impôt ou par des déductions fiscales, cependant les dons faits aux organismes de charité comportent de la part du donateur un déboursé important.

Yves Lord du Fonds de stabilisation pour l'habitation coopérative a fait remarquer que le montage des PHI comportait beaucoup moins de risques qu'on ne l'avait initialement prévu. Il a fait remarquer que cette observation n'avait soulevé aucune objection des participants à l'atelier. Toutefois, selon ces derniers, peu importe l'instrument de remboursement utilisé, les PHI représentent en fin de compte un type de prêt hypothécaire à taux d'intérêt variable qui permet d'économiser au départ 3 p. 100. Lord estime qu'il s'agit d'un outil important lorsqu'on qualifie de phénoménale une économie d'un quart pour cent. Il prétend aussi qu'il est largement nécessaire d'informer les gens au sujet du financement des logements.

Enfin, Lord a demandé qu'on mette sur pied un cadre qui encouragerait et faciliterait le réaménagement à petite échelle de quartiers ou la rénovation d'ensembles reposant sur une mise de fonds. Bien que cela ne conduise pas à la construction d'un grand nombre de logements ni à une solution rapide à nos problèmes d'habitation, il a souligné que c'était une option intéressante à long terme qu'il valait la peine d'examiner.

CONCLUSION

ALLOCUTION DE CLÔTURE

PAR TOM ALTON
COPRÉSIDENT

Hier matin, j'ai indiqué que cette conférence représentait une rare occasion pour beaucoup d'entre nous d'influencer l'orientation de la politique du logement social. Notre tâche était simple, voire déconcertante : il s'agissait de recourir à notre créativité et à notre expérience pour rendre les logements plus abordables et plus accessibles. Parallèlement, j'ai signalé que le gouvernement avait aussi la responsabilité de prendre au sérieux nos propositions et nos préoccupations.

Comme cette conférence tire à sa fin, il est à propos d'examiner les progrès que nous avons faits. Toutefois, cette conférence ne peut offrir qu'un coup d'oeil ou une compréhension préliminaire du sujet. Il reste encore beaucoup d'études à faire et d'idées à explorer. Il est encore trop tôt pour voir si les graines que nous avons plantées germeront.

Malgré cela, les conférenciers principaux, les membres de la table ronde, les rapporteurs et les participants aux ateliers ont suscité des échanges stimulants et souvent passionnés. Il semble se dégager une perception commune que nous pouvons et que nous devons faire davantage. De toute évidence, le secteur public, le secteur privé et le secteur sans but lucratif ont des occasions de travailler plus étroitement ensemble.

Ce matin, Michael Geller a indiqué que nous devions dissiper les mythes que nous entretenions les uns envers les autres si nous voulions que ce genre de coentreprise réussisse. Michael et Mimi Silbert ont ensuite décrit les conséquences positives qui découleraient de l'élimination de ces mythes.

Nous savons aussi qu'il n'y a ni solution magique, ni bonne fée qui feront disparaître nos problèmes de logement. Nous devons accroître l'accessibilité et l'abordabilité des logements étape par étape, que ce soit par un nouveau projet, un financement innovateur, etc.

Voyons maintenant quelques-unes des propositions particulières soulevées à cette conférence. L'une touche à l'utilisation possible des REER pour aider les gens à acheter une maison. À cet égard, des questions ont été posées sur le niveau réel de la demande, les conséquences pour le fonds d'assurance hypothécaire et les répercussions sur la politique des régimes de retraite et la politique fiscale. Toutefois, comme le souligne l'Association canadienne de l'immeuble, les mises de fonds et les prêts hypothécaires financés à même les REER méritent d'être examinés.

Les prêts hypothécaires indexés ont joué un rôle important dans le programme des coopératives d'habitation. Il conviendrait d'en faire un instrument permanent en les conservant sous leur forme actuelle ou en diminuant la progression des paiements, surtout pour financer les coopératives et autres logements locatifs.

Selon James Nelson de la U.S. Mortgage Bankers' Association, le marché des titres hypothécaires au Canada a eu un très bon départ comparativement à la situation aux États-Unis. Ce marché prendra de l'expansion au cours de la prochaine décennie et deviendra une partie importante des marchés financiers au Canada.

Plusieurs participants nous ont rappelé la nécessité d'examiner d'autres modes d'occupation que l'accession à la propriété. Pour chacune de ces formes d'occupation, notamment la location et les coopératives, nous devons trouver la bonne combinaison de prix, de choix et de sécurité, comme l'indique Don Axford.

Beaucoup de Canadiens, y compris les acheteurs éventuels de première maison qui pensent ne jamais pouvoir être en mesure de se payer une maison, les locataires et les résidents de coopératives d'habitation, ont un

intérêt réel à favoriser des logements plus abordables et plus accessibles. De même en est-il pour l'industrie de la construction résidentielle, notamment les travailleurs de la construction et les spécialistes du bâtiment. Il est important pour le Canada que les résultats de nos discussions ne soient pas rangés sur les tablettes ni confiés à des comités d'étude jusqu'aux calendes grecques.

ALLOCUTION DE CLÔTURE

PAR L'HONORABLE ALAN REDWAY
MINISTRE D'ÉTAT (HABITATION)

Personnellement, j'ai trouvé que cette conférence avait non seulement été stimulante mais qu'elle m'avait aussi beaucoup appris. Je rapporte avec moi une foule d'idées et de messages valables. Je remercie personnellement chacun d'entre vous de sa participation, directe ou indirecte, aux travaux de cette conférence. Nous l'apprécions vivement.

L'écrivain Thomas Mann a écrit un jour qu'il était impossible pour le marché d'étudier les mérites de diverses idées si on ne leur fournissait pas d'abord une tribune pour les présenter. C'est ce que nous avons essayé de faire ici depuis deux jours, c'est-à-dire fournir une tribune et un marché pour vos idées, non seulement pour qu'elles puissent être exposées et examinées, mais aussi pour que nous puissions avoir l'occasion de les connaître et de les comprendre. Lors des visites que j'ai effectuées au pays avant cette conférence, ce que j'appellerais un tour de salle, j'ai découvert beaucoup de compétences et de connaissance, mais j'ai aussi constaté l'absence de connaissances à certains endroits.

Cette conférence aura au moins permis un échange d'idées et de concepts qui nous a familiarisés au fait que nous ne possédons pas toutes les réponses et que nous ne connaissons même pas toutes les pensées et les idées qui circulent actuellement, bien que nous soyons tous plus ou moins impliqués dans l'industrie du logement.

Michael Geller a indiqué qu'il n'était plus possible de faire cavalier seul et il serait joliment intéressant que les deniers publics ne nous fassent jamais défaut.

Malheureusement, le gouvernement fédéral doit faire face à un énorme déficit. Malgré les efforts douloureux qui ont été déployés depuis quelques années pour contenir ce déficit, sa croissance continue. Près de 35 cents de chaque dollar perçu par le gouvernement fédéral sont utilisés pour le service de la dette nationale. On ne peut donc s'attendre soudainement à des rentrées importantes d'argent provenant des contribuables.

Nous devons également nous rappeler que nous avons tous au Canada des problèmes différents auxquels il faudrait accorder la priorité, peu importe l'importance que nous attachons à nos problèmes individuels.

J'ai connu cette situation lors de la fermeture d'une base militaire. La plupart des gens ont cru que nous pouvions, devant la collaboration qui semblait s'installer entre l'Est et l'Ouest, modifier en toute quiétude nos dépenses et couper les vivres à nos bases militaires. Toutefois, dès que nous esquissons un pas dans cette direction, nous sommes assaillis de critiques, car les changements que nous apporterions risqueraient de détruire l'économie de toute une province. Cela ne veut pas dire que nous avons les mains liées, mais plutôt que chacune de nos actions aura des conséquences douloureuses pour quelqu'un d'autre.

Le troisième message qui m'a été livré très clairement et très rigoureusement depuis deux ans au sujet de la TPS est que personne ne veut payer plus de taxes. Je ne dis pas que le gouvernement devrait couper nos dépenses de logement, mais il serait réaliste que nous cherchions d'autres sources de financement. Voilà à quoi rimait cette conférence. Nous avons essayé de trouver des méthodes, tant sur le marché qu'auprès des gouvernements, qui faciliteraient l'accession à la propriété. Nous avons examiné d'autres moyens dont certains nécessitent l'établissement de coentreprises, car nous savons que nous ne pouvons plus faire cavalier seul.

Ce que j'ai retiré de cette conférence et d'autres qui ont eu lieu au Canada sur les logements pour personnes âgées, c'est que nous devons examiner une diversité de

choix. Nous ne pouvons raisonnablement nous attendre qu'un modèle ou une méthode solutionne tous nos problèmes de logement. Il existe une diversité de méthodes et de modèles et nous devons en tirer parti, que ce soit pour l'accession à la propriété ou pour le logement locatif subventionné.

Pour ce qui est des logements du marché ou des gens qui ont besoin d'aide pour acheter une maison, nous avons abordé diverses options : l'utilisation possible des REER aux fins de l'accession à la propriété; la possibilité d'un financement hypothécaire à 95 p. 100; des programmes de mise de fonds partagée; l'expansion des titres hypothécaires; et peut-être la proposition de l'Alberta au sujet d'un régime contractuel d'épargne.

Je peux vous assurer que la SCHL et moi-même, en tant que ministre de l'Habitation, examiner très attentivement chacune de ces suggestions. De fait, nous avons déjà commencé à le faire. Il serait faux de dire que toutes ces idées nous sont nouvelles. Cependant, votre participation est essentielle car elle devrait nous aider à concrétiser ces idées.

La conférence a aussi fait ressortir très vigoureusement que nous ne pouvions laisser de côté les besoins des personnes âgées. En effet, pendant toute l'année, nous avons parlé des logements pour personnes âgées à diverses tribunes au pays. Bien que beaucoup de personnes âgées aient un faible revenu, il a maintes et maintes fois été répété qu'un grand nombre d'entre elles possédaient un important avoir propre immobilisé dans une propriété qui est déjà payée au complet.

L'un des moyens que nous pourrions prendre pour aider à loger ces gens et d'autres dans le même cas serait de libérer le capital investi dans leur maison au moyen de régimes privés de transformation de l'avoir propre. Quelques-uns de ces régimes fonctionnent déjà à une petite échelle. Il semble toutefois qu'une intervention de notre part sous forme d'une assurance LNH à l'égard des prêts hypothécaires de conversion jouerait réellement un rôle important. Nous étudions déjà cette question et nous espérons pouvoir présenter en 1991 un projet de loi qui nous autorisera à offrir de l'assurance sur les hypothèques de conversion.

Bien que, à l'échelon fédéral, nous ayons tendance à nous concentrer sur l'accession à la propriété et sur l'aide que nous pouvons offrir à ceux qui ne peuvent se permettre de payer le plein prix ou le loyer du marché pour leur logement, nous entendons poursuivre vigoureusement l'idée des prêts hypothécaires indexés. Selon moi, cette option a beaucoup de mérite, non seulement pour les coopératives d'habitation ou les logements sans but lucratif et locatifs, mais aussi pour l'accession à la propriété sur le marché privé.

Cette option donne au moins à ceux qui cherchent au départ des prêts hypothécaires à long terme ou une diminution de leurs mensualités hypothécaires un autre choix et un autre moyen d'accéder à la propriété.

Aujourd'hui, nous avons porté notre attention sur les coentreprises publiques/privées. George Fallis nous a cogné les doigts lorsqu'il a signalé que ce genre de coentreprise devrait au moins faire intervenir quatre partenaires et non pas seulement deux. Et je suis d'accord avec lui. Beaucoup d'entre vous y verront là, à juste titre, une échappatoire pour le gouvernement, mais pas moi. Je considère les coentreprises comme une autre option, une autre possibilité, un autre véhicule que nous pouvons utiliser de pair avec l'administration publique et de concert avec les crédits du gouvernement fédéral.

Il y a une foule de possibilités. Mimi Silbert nous en a exposé une mais il y en a bien d'autres. Je l'ai vu de mes yeux : des familles à la charge du bien-être social peuvent, en s'entraidant et en bénéficiant du soutien d'un groupe de partenaires, comme

une banque, un organisme sans but lucratif, une municipalité ou le gouvernement fédéral, devenir propriétaires de leur maison. Bien que de telles coentreprises ne fonctionnent pas dans tous les cas et dans toutes les régions du pays, il y a place à ce genre d'effort coordonné.

C'est pourquoi j'ai demandé à la SCHL de recueillir quelques idées qui permettraient d'établir un centre ayant pour but de favoriser des coentreprises en matière de logement au Canada. Il s'agirait d'un centre d'information qui puiserait à ce qui s'est fait ailleurs au Canada. Il y a beaucoup d'autres Mimi Silbert au Canada; nous avons seulement à assurer que les gens en entendent parler.

Notre tâche consiste donc à regrouper tous les intervenants, non pas seulement une fois comme nous l'avons fait pour cette conférence, mais chaque fois qu'il sera nécessaire. Ce centre devrait donc disposer d'un comité consultatif pour réunir tous les intervenants et pour nous donner l'occasion de travailler en permanence à de telles coentreprises.

Enfin, outre son rôle d'information et de conseil, le centre devrait servir de catalyseur pour mettre au point des transactions et pour créer des coentreprises entre les différents intervenants.

J'espère que cette conférence n'est qu'un début et qu'elle nous permettra, à mesure que nous progresserons, de faire plus et mieux. Comme on l'a établi au début de cette conférence, nous devrions avoir comme objectif d'assurer à tous les Canadiens, c'est-à-dire ceux qui veulent une maison mais qui ne peuvent pas tout à fait se la procurer sans aide et ceux qui veulent uniquement un endroit décent et confortable, un accès à une certaine qualité de logement. Voilà notre défi et notre responsabilité. Ensemble, nous pouvons y arriver.